

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA



TESIS DOCTORAL

**El proceso de toma de decisiones en la política exterior del gobierno de
Ricardo Lagos, 2000-2006**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Andrés Aguilar Bustos

Directora

Laura Ruiz Jiménez

Madrid, 2016



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA

Título de la Tesis Doctoral

**EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN LA POLÍTICA EXTERIOR
DEL GOBIERNO DE RICARDO LAGOS, 2000-2006.**

Doctorando

ANDRÉS AGUILAR BUSTOS

Directora de la Tesis

DRA. LAURA RUIZ JIMÉNEZ
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

Madrid, 2015

ÍNDICE

THE FOREIGN POLICY DECISION MAKING PROCESS DURING RICARDO LAGOS GOVERNMENT, 2000-2006	13
EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICA EXTERIOR DURANTE EL GOBIERNO DE RICARDO LAGOS, 2000 - 2006.....	17
INTRODUCCIÓN	21
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO: PARA EL ANÁLISIS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE POLÍTICA EXTERIOR EN CHILE.....	35
I. LOS PRINCIPALES ENFOQUES PARA EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y LA POLÍTICA EXTERIOR.....	35
II. LA GLOBALIZACIÓN Y SUS EFECTOS EN LOS ESTADOS	44
III. LA POLÍTICA EXTERIOR DE PAÍSES PEQUEÑOS.....	49
IV. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICA EXTERIOR.....	57
V. METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN CHILE	73
CAPÍTULO II. LOS FACTORES INTERNOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE.....	79
I. FACTORES HISTÓRICOS, SOCIALES-ÉTNICOS Y CULTURALES EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE.....	79
II. LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y EL MODELO DE DESARROLLO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE	87
III. LA SITUACIÓN POLÍTICA Y EL RÉGIMEN DE GOBIERNO EN LA POLÍTICA EXTERIOR	94
IV. PRINCIPIOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE A FINES DEL SIGLO VEINTE.....	100

V. OBJETIVOS Y LOGROS EN LA POLÍTICA EXTERIOR ENTRE LOS AÑOS 1990 Y EL 2000	104
--	-----

CAPÍTULO III. EL PRESIDENTE RICARDO LAGOS, SU POLÍTICA EXTERIOR, PERSONALIDAD Y ESTILO 121

I. INTRODUCCIÓN	121
II. RICARDO LAGOS, SU VISIÓN DE MUNDO Y LA GLOBALIZACIÓN.....	122
III. LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PRESIDENTE RICARDO LAGOS	135
IV. LA PRIORIDAD LATINOAMERICANA Y VECINAL.....	144

CAPÍTULO IV. LOS ACTORES EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE POLÍTICA EXTERIOR EN CHILE..... 165

I. INTRODUCCIÓN	165
II. LOS ACTORES GUBERNAMENTALES	167
II.a. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.....	167
II.b. LOS ASESORES PRESIDENCIALES	169
II.c. EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.....	175
II.d. LOS MINISTERIOS DE HACIENDA Y ECONOMÍA	181
II.e. LAS FUERZAS ARMADAS Y EL MINISTERIO DE DEFENSA.....	182
III. LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES	187
III.a. LOS PARTIDOS POLÍTICOS	187
III.b. LOS EMPRESARIOS.....	189
III.c. EL CONGRESO NACIONAL.....	193
III.d. LA SOCIEDAD CIVIL Y LA OPINIÓN PÚBLICA.....	199

CAPÍTULO V. LAS NEGOCIACIONES SECRETAS CON BOLIVIA POR EL GAS NATURAL..... 203

I. INTRODUCCIÓN	203
II. LAS RELACIONES CON BOLIVIA	204

III. LA POLÍTICA EXTERIOR CON BOLIVIA DEL PRESIDENTE RICARDO LAGOS	210
IV. LAS NEGOCIACIONES SECRETAS.....	216
V. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN LAS NEGOCIACIONES POR EL GAS NATURAL	228
V.a. LOS ACTORES GUBERNAMENTALES.....	228
V.b. LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES.....	237
VI. REFLEXIONES FINALES	246
 CAPÍTULO VI. ENTRE LA INVASIÓN A IRAK Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS	249
I. INTRODUCCIÓN	249
II. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS	250
III. LA INVASIÓN A IRAK	263
IV. LA POSICIÓN DE CHILE.....	267
V. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DURANTE LA CRISIS DE IRAK.....	272
V.a. LOS ACTORES GUBERNAMENTALES.....	272
V.b. LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES.....	286
VI. REFLEXIONES FINALES	291
 CAPÍTULO VII. LA CRISIS DEL GAS CON ARGENTINA.....	293
I. INTRODUCCIÓN	293
II. LAS RELACIONES BILATERALES	294
III. LA CRISIS DEL GAS.....	298
IV. LA DECISIÓN DE NO PRESENTAR EL CASO ANTE TRIBUNALES INTERNACIONALES	306
V. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN LA CRISIS DEL GAS.....	311
V.a. LOS ACTORES GUBERNAMENTALES.....	312
V.b. LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES	323

VI. REFLEXIONES FINALES	331
CONCLUSIONES	333
BIBLIOGRAFÍA	345
ANEXOS.....	367
I. PRESIDENTE RICARDO LAGOS, MENSAJE A LA NACIÓN, VALPARAÍSO 21 DE MAYO DE 2000 (EXTRACTO SOBRE POLÍTICA EXTERIOR)	367
II. ADDRESS OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF CHILE H.E. MR. RICARDO LAGOS ESCOBAR AT THE FIFTY-NINTH SESSION OF THE UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. NEW YORK, 21ST SEPTEMBER 2004	369
III. DIFROL No. 182 del 26.06.01.	374
IV. CG LA PAZ No. 146 del 01.03.02.	375
V. MISONU No. 001 del 03.01.03	377
VI. E. ARGENTINA No. 357 del 30.03.04	379
VII. E. ARGENTINA No. 377 del 06.04.04.....	384

INDICE DE TABLAS, CUADROS Y GRÁFICOS

Tabla N°1: Chile, datos básicos	84
Tabla N°2. Indicadores económicos de Chile: 1990-2006	92
Gráficos No 1. Composición de las Exportaciones	93
Cuadro N°1. Objetivos y logros en política exterior de los Presidentes P. Aylwin y E. Frei Ruiz-Tagle.....	118

Tabla N°3. Intercambio comercial de Chile, principales socios 2000-2006 (Cifras en millones de dólares de cada año)	130
Gráfico N°2. Inversión de capitales chilenos en el mundo. Principales destinos. 1990-2009 (US\$ millones).....	149
Cuadro N°2. Principales asesores en materia internacional durante los tres primeros gobiernos de la Concertación (1990-2006)	173
Cuadro N°3. Cronología de las negociaciones secretas.....	226
Cuadro N°4. Encuesta sobre mejores alternativas para resolver la demanda marítima boliviana	243
Cuadro N°5. Cronología de la decisión de no apoyar la invasión a Irak.....	272
Tabla N°4. Comercio bilateral Chile-Argentina (cifras en millones de US\$).....	297
Cuadro N°6. Cronología de la crisis del gas con Argentina	311

LISTA DE ABREVIATURAS

ACE	Acuerdo de Complementación Económica
ADICA	Asociación de Diplomáticos de Carrera
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
APEC	<i>Asia Pacific Economic Cooperation</i>
CEP	Centro de Estudios Públicos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERC	Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CIEPLAN	Corporación de Estudios para Latinoamérica
CNE	Comisión Nacional de Energía
COSENA	Consejo Nacional de Seguridad
CPC	Confederación de la Producción y el Comercio
CUT	Central Única de Trabajadores
DIFROL	Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado
DIRECON	Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores
EFTA	<i>European Free Trade Agreement</i>

FF.AA.	Fuerzas Armadas
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FOCALAE	Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INACH	Instituto Nacional Antártico de Chile
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
NAFTA	<i>North America Free Trade Agreement</i>
OEA	Organización de Estados Americanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OPAZ	Operaciones de Paz
P4	<i>Pacific 4, Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement</i>
PECC	<i>Pacific Economic Cooperation Council</i>
PIB	Producto Interno Bruto
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PPD	Partido Por la Democracia
ProChile	Agencia de Promoción de las Exportaciones de Chile
PS	Partido Socialista
RN	Renovación Nacional

SOFOFA	Sociedad de Fomento Fabril
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TPP	<i>Trans - Pacific Partnership</i>
UDI	Unión Demócrata Independiente
UNASUR	Unión Sudamericana de Naciones
UNMOVIC	<i>United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission</i>

THE FOREIGN POLICY DECISION MAKING PROCESS DURING RICARDO LAGOS GOVERNMENT, 2000-2006.

The globalization process is increasing the interconnections among states and societies, creating new supraterritorial spaces, in a world with diffuse borders between domestic and international politics, and international affairs having more impact on domestic affairs than in the past. By doing so, globalization is impacting the principle of sovereignty, the state itself and the way in which states interact with each other, demanding the adaptation of the state to these changes.

All these changes are also having an impact in the foreign policy decision making process, which have become more complex, open and sensitive, with an increasing participation of new and more actors and the existence of more issues on the international agenda. This situation is strengthened in countries that have opted for a higher level of openness and international relationship as a result of their development model.

Chile is a small developing country that has responded to globalization through more interconnection with the international system. As a result today Chile is considered highly interconnected with the international system and a country in which globalization have had important positive impacts, with the economic and social conditions improving considerably in the few last decades. In this sense, the experience of Chile can demonstrate that globalization can be positive for small states if adequate policies, including foreign policy, to deal with this process are followed.

The above said has caused a increasing level of interest from different national actors in foreign policy and for participating in the decision making process, contributing to make it more complex and difficult to know how and by who the decision are taken. All this increases the importance of understanding the foreign policy decision making process and to identify the actors participating, considering that the decision units and the process itself can shape the decisions and that small countries can have in it a way to promote and achieve their goals.

In this sense the main objective of this study was to understand the foreign policy decision making process during Ricardo Lagos presidency (2000 – 2006), identifying the main actors, their relations and the factors that could have influenced their decisions. This period is interesting because during these years the Chilean foreign policy suffered significant changes in terms of their objectives and characteristics, which was evidenced in a higher activism and participation on the international level.

Following Graham Allison's bureaucratic model the research questions for this analysis were:

- Which were the main actors participating in the foreign policy decision making process?
- What were their positions in these decisions?
- Which factors influenced their positions?
- What are the relations among actors?
- How do actors mobilize around their interests?

To achieve the objective and answer these questions, this research was divided into seven chapters. The first chapter deals with the theoretical framework and methodological aspects of this study, considering the main schools on international relations and some relevant aspects on the globalization debate, small states foreign policy and decision making process analysis.

The second chapter considers the domestic dimension to Chile's foreign policy, in particular historical, cultural and social factors, its economy, political system and other foreign policy determinants and characteristics arising from the domestic environment. It explains the elements that make Chile fit the small state model, and what differentiates it from other developing small states.

Chapter three describes President Lagos's foreign policy and explains some events that demonstrate the impacts of globalization on the Chilean foreign policy, as well as the

changes in this policy. In this chapter it was also described President Lagos personality, perception and role in foreign policy.

The forth chapter exposes the characteristics of traditional actors that participates in Chile's foreign policy decision making process, namely the President of the Republic, the Ministry of Foreign Affairs, governmental economic agencies, the Armed Forces, Political Parties, the Parliament, the civil society and the public opinion.

The last three chapters are each one for a specific foreign policy decision, which have been selected for its importance in Chile's foreign policy and because the domestic interest and actors that were involved. The three decisions were:

- To pursuit secret negotiations with Bolivia to export their natural gas through ports in Chile.
- Not to support the North American led intervention in Iraq as non-permanent member of the UN Security Council.
- Not to bring to international courts the dispute with Argentina for breaking international agreements regarding natural gas exports to Chile.

For the last three chapters this study utilized primary sources, at the moment unpublished, in the form of official messages exchanged between the Ministry of Foreign Affairs and the Mission and Embassies directly involved in these decisions. These sources were complemented with others such as official speeches and documents, and confronted when possible with data and analysis on books, journal articles, and electronic references.

There is a high level of consensus, even among Chilean scholars, that domestic determinants are less important in explaining small state's behavior because for them external constraints are more severe and the international situation more compelling. Likewise there is agreement on academics that have studied contemporary Chilean foreign policy on the centrality of the figure of the President on the decision making process and that his decision capacity has not been affected by globalization and the international openness of the country. Due to his personal characteristics this situation was even strengthened during President Lagos government.

Nevertheless, the analysis of Chile's foreign policy decision making process during this period give strong support to the idea that domestic politics and factors in small states matters when explaining the characteristics and international outcomes of this policy. In particular, individual and idiosyncratic factors are at least as important as the System and State levels of analysis for understanding small states international behavior, even for those considered highly interconnect and globalized as Chile.

At the same time, this study identified other actors that may have influenced in the decision making process and in the President of the Republic when making his decisions. This demonstrates that there are other actors participating in the process, whith the most important been the presidential advisors, the businessman and the political parties.

In sum, this analysis shows that in the decisions taken individual and idiosyncratic factors were relevant and that despite the centrality of the President in the decision making process, globalization have increased the interest of national actors in foreign policy and to participate in the process. Thus the analisys of individual and idiosyncratic factors are necessary for a complete understanding of small states foreign policy and decision making process.

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN LA POLÍTICA EXTERIOR DURANTE EL GOBIERNO DE RICARDO LAGOS, 2000- 2006.

El proceso de la globalización está incrementando la interconexión entre los estados y sociedades, creando nuevos espacios supraterritoriales, haciendo más difusas las fronteras entre la política interna y la externa, y que los asuntos internacionales tengan un mayor impacto sobre los asuntos domésticos que en el pasado. Al hacerlo, la globalización está impactando el principio de la soberanía, al Estado en sí mismo y la forma en que los estados interactúan entre sí, demandando su adaptación a estos cambios.

Todos estos cambios están teniendo también un impacto en los procesos de toma de decisiones en política exterior, los cuales se han vuelto más complejos, abiertos y sensibles, con la participación de más y nuevos actores y la existencia de más temas en la agenda internacional. Esta situación se ve fortalecida en el caso de países que han optado por una mayor apertura y vinculación exterior como resultado de su modelo de desarrollo.

Chile es un país pequeño en vías de desarrollo que ha respondido a la globalización a través de una mayor interconexión con el sistema internacional y las consecuencias han sido positivas. Chile es considerado hoy en día un país altamente interconectado con el sistema internacional y uno en el cual la globalización ha tenido importantes beneficios, con una mejoría considerable en las últimas décadas de las condiciones económicas y sociales. En tal sentido, la experiencia chilena demostraría que la globalización es positiva para estados pequeños si se adoptan políticas, entre ellas la externa, adecuadas para enfrentarla.

Lo señalado ha producido un creciente interés de distintos actores nacionales en la política exterior y por participar en el proceso de toma de decisiones, contribuyendo a que sea más complejo y difícil saber cómo y por quienes son tomadas las decisiones. Todo lo cual aumenta la importancia de estudiar el proceso de toma de decisiones en política exterior e identificar los actores que en él intervienen, teniendo presente que las unidades

decisorias y el proceso dan forma a la decisión, y que países pequeños que pueden tener en ella una vía de promover y alcanzar sus intereses.

En tal sentido, el principal objetivo de este estudio fue comprender el proceso de toma de decisiones en política exterior durante el Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), identificando a los principales actores, sus relaciones y los factores que pudieron haber influido en las decisiones. Este periodo resulta interesante porque durante su transcurso se produjeron significativos cambios en los objetivos y características de política exterior de Chile, lo que se reflejó principalmente en un mayor activismo y participación a nivel internacional.

De acuerdo con el modelo de análisis de Graham Allison, las preguntas de investigación para este análisis fueron las siguientes:

- ¿Cuáles fueron los principales actores participando en el proceso de toma de decisiones de política exterior?
- ¿Cuáles fueron sus posiciones en estas decisiones?
- ¿Qué factores influyeron en sus posiciones?
- ¿Cuáles eran las relaciones entre los actores?
- ¿Cómo se movilizaron los actores en torno a sus intereses?

Para alcanzar el objetivo deseado y responder a dicha preguntas, la investigación fue dividida en siete capítulos. El primero está referido al marco teórico y a los aspectos metodológicos de este estudio, presentando las principales escuelas teóricas de análisis de las relaciones internacionales y los más importantes lineamientos en el debate respecto del proceso de la globalización, la política exterior de estados pequeños y el análisis del proceso de toma de decisiones.

El segundo capítulo considera la dimensión doméstica en la política exterior de Chile, en particular factores históricos, culturales y sociales, su economía, sistema político y otros determinantes y características de su política exterior que resultan del medio doméstico. Busca, asimismo, presentar los elementos que hacen que Chile se enmarque

en el modelo de estado pequeño y explicar aquellas características que lo puedan diferenciar.

El capítulo tercero describe la política exterior del Presidente R. Lagos y explica algunos acontecimientos que demuestran los impactos de la globalización en la política exterior de Chile, así como los cambios en esta política. En este capítulo también se describe la personalidad del Presidente Lagos, su percepción y el papel que tuvo en la política exterior del país.

En el capítulo cuarto se presentan las características de los actores tradicionales en el proceso de toma de decisiones de política exterior en Chile, cuales son el Presidente de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores, los actores económicos gubernamentales, las Fuerzas Armadas, los Partidos Políticos, el Congreso, la sociedad civil y la opinión pública.

Los últimos tres capítulos están cada uno dedicado a una decisión de política exterior específica, las cuales fueron seleccionadas por la importancia en las relaciones internacionales de Chile, por el alto interés interno que generaron y los actores que se vieron involucrados. Las tres decisiones fueron:

- Mantener negociaciones secretas con Bolivia para exportar su gas natural por puertos en Chile.
- No apoyar como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas la invasión a Irak promovida por Estados Unidos.
- No llevar a cortes internacionales la disputa con Argentina por el incumplimiento de acuerdos internacionales de suministro de gas natural.

En estos tres capítulos se utilizaron fuentes primarias, hasta el momento inéditas, en la forma de mensajes oficiales intercambiados entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las Misiones y Embajadas directamente involucradas en las decisiones. Estas fuentes fueron complementadas con otras tales como discursos y documentos oficiales, y cuando fue posible confrontados con datos y análisis de libros, artículos académicos y referencias electrónicas.

Existe, incluso entre académicos chilenos, un alto grado de consenso de que las determinantes internas son menos importantes al momento de explicar la conducta internacional de estados pequeños debido a que los factores externos son para ellos más relevantes y la situación internacional más apremiante. Asimismo, los académicos que han estudiado la política exterior contemporánea de Chile concuerdan en la centralidad de la figura del Presidente de la República en el proceso de toma de decisiones y que su capacidad decisoria no se ha visto afectada por los cambios provocados por la globalización y la apertura internacional del país.

No obstante, el análisis del proceso de toma de decisiones de política exterior en Chile durante el periodo seleccionado permite sostener que políticas y factores domésticos importan al momento de comprender sus características y entender sus resultados en países pequeños. En especial, factores individuales e idiosincráticos resultan al menos tan importantes como los niveles de análisis del estado y del sistema para entender la conducta exterior de estados pequeños, incluso en un país que puede ser considerado altamente globalizado e institucionalizado como Chile.

Al mismo tiempo, este estudio permitió identificar a otros actores en el proceso de toma de decisiones, los cuales pudieron haber tenido un alto nivel de influencia en el Presidente al momento de tomar sus decisiones. Por tanto, se pudo concluir que a pesar de la centralidad del Presidente hay otros actores relevantes interviniendo en el proceso, destacando entre ellos los asesores presidenciales, el empresariado y los partidos políticos.

En síntesis, este estudio muestra que en las decisiones adoptadas influyeron factores individuales e idiosincráticos y que a pesar de la centralidad del Presidente en el proceso de toma de decisiones, la globalización ha incrementado el interés de actores nacionales en la política exterior y en el proceso. Por tanto, para una más acabada comprensión de la política exterior y del proceso de toma de decisiones en estados pequeños es necesario incluir el análisis de factores individuales e idiosincráticos.

INTRODUCCIÓN

La globalización y la mayor interdependencia entre los estados, han provocado que los asuntos internacionales tengan una mayor importancia sobre los asuntos domésticos y que la frontera entre ambos ámbitos sea más difusa. Esta situación afecta las relaciones entre los estados al repercutir en la autonomía y soberanía por la existencia de un mayor número de canales de comunicación, el aumento en el número de actores y de temas en la agenda internacional.

En el caso de Chile esta situación se ve potenciada por sus características de país pequeño en vías de desarrollo, con un modelo económico que se ha traducido en la apertura de sus fronteras al comercio mundial, en un alto grado de inserción global y de dependencia respecto de los mercados internacionales.

Lo anterior provocaría una mayor inclinación de actores nacionales relevantes por participar en el proceso de toma de decisiones de política exterior, al verse sus intereses crecientemente afectados por factores externos. Todo lo cual contribuiría a que el proceso de toma de decisiones de política exterior sea más complejo y que sea cada vez más difícil saber dónde y por quiénes son tomadas las decisiones.

En vista de lo anterior, el estudio de la política exterior se ha vuelto más importante, sobre todo para países en vías de desarrollo que pueden tener en ella una estrategia que contribuya al logro de sus objetivos nacionales. Al mismo tiempo, los cambios provocados por la globalización hacen necesario un continuo replanteamiento de lo que se entiende por política exterior y su adaptación a las nuevas características del sistema internacional.

Asimismo, comprender el proceso de toma de decisiones es importante porque la manera en que las decisiones son elaboradas puede dar forma a la eventual decisión. O dicho de otro modo, un actor puede llegar a un resultado distinto dependiendo del proceso que conduce a una decisión. Si comprendemos cómo son tomadas las decisiones,

podremos entender de mejor forma o quizás, incluso, poder predecir sus consecuencias en el ámbito internacional¹.

Tal como sostiene C. Hill, “*sólo se puede comprender lo que los estados hacen al mirar dos interacciones: entre sus posiciones internacionales y su contexto doméstico, entre el problema a enfrentar y la naturaleza del proceso de toma de decisiones usado para enfrentarlo*”². Para ello, es necesario conocer cuáles son los actores que participan en el proceso, cómo se relacionan entre ellos y cuáles son los factores que influyen en sus decisiones.

En Chile existen pocos análisis sobre la política exterior, su formulación y el proceso de toma de decisiones. Esto se explica por un conjunto de razones como el desarrollo tardío de las ciencias sociales y la baja importancia que tradicionalmente han tenido los temas internacionales para la población, y consecuentemente también en el sector político y académico, frente a otros temas como el empleo, la educación, la seguridad y la salud. A esto se suma el marcado acento elitista que ha tenido la política exterior, el secretismo que la rodea y el hecho de que es formulada por un reducido número de personas que participan en el proceso de toma de decisiones.

Como consecuencia, cuando en Chile se analiza la política exterior y la toma de decisiones, se utilizan modelos desarrollados para estudiar a las grandes potencias mundiales o a América Latina en su conjunto, cuyas características y realidades pueden llegar a ser muy distintas a las del país.

A fines de la década de los ochenta y principios de los noventa del siglo pasado, se generó en Chile un mayor interés por los asuntos externos debido a los cambios que se estaban produciendo en el orden mundial post Guerra Fría y en la política interna, con la transición de un régimen dictatorial a uno democrático. De esos años son los principales estudios teóricos generales sobre la política exterior de Chile³, los cuales siguen siendo

1 MINTZ, ALEX y DeROUEN, KARL JR. (2011): *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge University Press, Nueva York, pág. 4.

2 HILL, CRISTOPHER (2003): *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, New York, pág. 52.

3 Destacan los libros editados por Manfred Wilhelmy “Política Internacional: Enfoques y Realidades” y Heroldo Muñoz “Chile: Política exterior para la democracia”, y el escrito por Luciano Tomassini “Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales”, publicados en 1988 y 1989.

una referencia ineludible en esta materia. Estos estudios concordaban en la importancia para el país de contar con una política exterior moderna, lucida y activa⁴, principalmente, por la creciente complejidad del escenario internacional y el incremento de su impacto en los asuntos internos del país.

Lo anterior quedó reflejado en un estudio sobre los desafíos del Estado chileno a comienzos de la transición a la democracia (1989 en adelante), el que sirvió de guía para las autoridades políticas que gobernaron el país a partir de 1990. Varios importantes centros de estudios (CIEPLAN, FLACSO, CEPAL, ILPES, Universidad Católica, entre otros) colaboraron en este estudio y los resultados quedaron reflejados en un documento en el cual se planteó que los procesos de recuperación democrática y modernización económica (con un papel central del comercio exterior) hacían necesario modernizar y fortalecer el sistema de formulación de la política exterior en el país. Lo que debía realizarse a través de un enfoque sistémico que permitiera formular las decisiones de política a partir de un análisis científico del contexto externo, las situaciones a las cuales ellas se refieren, los intereses involucrados en ellas y el papel de los distintos agentes afectados por esos intereses⁵.

En el documento, también se destacaba la necesidad de unir el mejoramiento de la gestión del servicio exterior a una mayor articulación entre todas las agencias del Estado vinculadas con su actuación externa y con organismos representativos del sector privado y la sociedad civil. En consideración de la relativa declinación del Estado como actor monopólico de la vida internacional y la incorporación de actores no gubernamentales a la política exterior.

Las propuestas del documento eran una respuesta propia a los cambios internos y externos en curso y sus conclusiones son una demostración de que había conciencia, al menos en el ámbito académico, de ellos y de la necesidad de adaptarse, de la existencia

4 TOMASSINI, LUCIANO (1989): *Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales*, Universidad Católica de Chile, Santiago.

5 TAGLE, MATÍAS (1991): *Desafíos del Estado en los años 90*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.

de nuevos actores participando en el proceso de toma de decisiones y de la importancia de articularlos.

No obstante, a pesar de que la importancia de lo externo sobre los asuntos domésticos en Chile ha ido en aumento luego de recuperada la democracia, el mayor interés académico por la política exterior fue transitorio y hasta el momento es poco lo que se ha avanzado en la dirección señalada en los párrafos anteriores.

La escasa bibliografía existente sobre la política exterior de Chile en las últimas décadas, es principalmente ensayística. Ha sido elaborada a partir de reflexiones sobre información periodística, la experiencia en el desempeño de cargos públicos vinculados a temas internacionales y de algunos documentos oficiales. Son reducidos los ejemplos en los cuales se haga un análisis utilizando fuentes primarias.

La bibliografía es aún más reducida en el caso del estudio del proceso de toma de decisiones. El más importante de ellos corresponde al capítulo sobre “*Las decisiones de política exterior en Chile*”, escrito por Manfred Wilhelmy el año 1990 y que es el único que analiza el proceso en su conjunto. Este capítulo formó parte de una investigación más amplia sobre los procesos de toma de decisiones de política exterior en América Latina, editado por Roberto Russell. El segundo es un artículo de Cristóbal Bywaters del año 2014 titulado “*El NO de Ricardo Lagos a la invasión de Irak en 2003: el proceso de toma de decisiones de política exterior de Chile*”, en el cual se utilizan fuentes primarias tales como entrevistas y que está centrado principalmente en la figura del Presidente en el proceso.

Se puede agregar a ellos, el capítulo de Manfred Wilhelmy denominado “*Politics, Bureaucracy, and Foreign Policy in Chile*” del año 1996, en el cual se analiza la participación presidencial así como el de la burocracia en la política exterior. En otros textos de autores chilenos, como el de Luciano Tomassini antes citado y un artículo de Alberto van Klaveren del año 1992⁶, se estudian los procesos de toma de decisión en política exterior en general y no en referencia al caso chileno en particular. En

6 VAN KLAVEREN, A.: “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar” en *Revista de Estudios Internacionales* núm. 117, 1992.

consecuencia, apenas existen en Chile estudios del proceso de toma de decisiones en su conjunto y que estén basados en el análisis de fuentes primarias.

Existen, en cambio, estudios importantes sobre la participación de algunos actores en la política exterior, destacando los trabajos de Patricio Valdivieso y Claudio Troncoso sobre la relación entre el Congreso y la política exterior, y los de José Ignacio Porras y Verónica Silva sobre la participación de los empresarios⁷. Respecto de la sociedad civil y la opinión pública, se puede mencionar el trabajo de Viviana Giacaman y Rocío Faúndez del año 2003, *“Participación ciudadana en política exterior: un análisis de la participación en los foros internacionales”*, y el estudio del Instituto de Estudios Internacionales y el Instituto de Ciencia Política, publicado el 2009, *“Chile, las Américas y el Mundo. Opinión pública y política exterior 2008”*.

A pesar de ser actores relevantes, faltan estudios sobre la participación de las Fuerzas Armadas y los Partidos Políticos en la política exterior.

Cabe mencionar que sobre las decisiones de política exterior escogidas para esta tesis, también existe una corta bibliografía, destacando los libros de Heraldo Muñoz sobre la intervención militar de Estados Unidos en Irak y la posición de Chile en el Consejo de Seguridad, y el de Edmundo Pérez - Yoma sobre las negociaciones con Bolivia⁸. Textos sin duda importantes dado el papel destacado que ambos autores tuvieron en estos casos. A esto se agregan algunos artículos académicos sobre dos de las decisiones escogidas⁹.

En vista lo anterior, esta tesis tiene como objetivo comprender el proceso de toma

7 Porras, J. I. (2003): La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político; Silva, V. (2000): Política comercial y la relación público-privada en Chile durante los noventa; Silva, V. (2001): Inserción Internacional chilena en los noventa: desafíos en el Nuevo contexto institucional; Troncoso, C. (2011): Parlamento y Política Exterior de Chile. Un balance de veinte años (1990-2010); y Valdivieso, P. (2007): Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas.

8 Pérez-Yoma, E. (2004): Una Misión. Las trampas de la relación chileno-boliviana y Muñoz, H. (2005): Una Guerra Solitaria, la historia secreta de EE.UU. en Irak, la polémica en la ONU y el papel de Chile.

9 Ahumada, S. (2007): Crisis del Gas, Chile-Argentina. ¿Hacia la definición de una política energética común?; Bywaters, C. (2014): El NO de Ricardo Lagos a la invasión de Irak en 2003: el proceso de toma de decisiones de política exterior de Chile; Errázuriz, H. F. (2003): La diplomacia chilena en la segunda guerra de Irak; Fermandois, J. (2008): Chile y la guerra de Irak 2003; Heine, J. (2003): ¿Nuevo imperio, viejo patio trasero? Los Estados Unidos, América Latina y la guerra en Irak; y Huneus, C. (2007): Argentina y Chile: el conflicto del gas, factores de política interna Argentina.

de decisiones en Chile durante el Gobierno de Ricardo Lagos (2000 al 2006), identificando a los principales actores, las relaciones entre ellos y los factores que influyen en sus posiciones. Este estudio no busca construir un modelo propio de análisis de la política exterior o del proceso de toma de decisiones, sino aportar a su comprensión estudiando a los principales actores que participan en dicho proceso.

Las decisiones escogidas para cumplir con el objetivo propuesto, en orden cronológico, son:

1. La decisión de mantener negociaciones secretas con Bolivia para sacar su gas natural por puertos chilenos otorgándole amplias facilidades (de 2001 a 2002);
2. La negativa a apoyar en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas la invasión a Irak promovida por Estados Unidos (adoptada en marzo de 2003);
3. La decisión de no llevar a Argentina ante tribunales internacionales durante la crisis del gas producida por el incumplimiento de acuerdos vigentes sobre abastecimiento de gas natural y resolverla a través del diálogo bilateral (de marzo a julio de 2004).

Estas tres decisiones, explicadas más adelante, tuvieron en su momento una gran relevancia e impacto en las relaciones internacionales de Chile, provocando un amplio debate interno y el seguimiento por parte de los principales actores en la política exterior y de la opinión pública. Asimismo, en ellas entraron en conflicto o se vieron afectados una amplia diversidad de temas e intereses, entre otros, la paz y la seguridad, la integración regional, las relaciones con Estados Unidos y países vecinos como Argentina y Bolivia, y económico-comerciales vinculados con las tratativas para un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y el negocio del gas natural. Debido a esto, en ellas intervinieron los principales actores de la política exterior chilena, lo que arrojaría luces sobre cómo se desarrolla el proceso de toma de decisiones en el país.

El periodo entre los años 2000 al 2006 resulta interesante porque en su transcurso se produjeron importantes cambios en los objetivos y características de la política exterior chilena. Durante los dos gobiernos anteriores los esfuerzos en esta área se centraron en el objetivo de reinsertar internacionalmente al país después de los diecisiete años de

dictadura y el aislamiento que conllevó. El cumplimiento de éste objetivo, los cambios políticos y económicos internos, la lectura de la escena internacional del Presidente R. Lagos y la forma en que él vislumbraba que el país debía insertarse en el mundo para alcanzar sus objetivos, se reflejaron en el desarrollo de una política exterior activa, participativa y de mayor integración al mundo. Incluso se trató de asumir liderazgos en algunas áreas con el propósito de que Chile no fuera sólo un espectador de la globalización y de los cambios en curso en el orden mundial post Guerra Fría.

Esta política fue una apuesta del Gobierno de R. Lagos en un contexto de globalización, en el cual éste entendía que los estados, sobre todo los en vías de desarrollo, podían tener en la integración una estrategia positiva para insertarse de mejor forma en la escena internacional. La integración les permitiría adquirir más poder y participar de forma más ventajosa en el establecimiento de las reglas que gobiernan la globalización; proceso que, se consideraba, expandía el margen de maniobra internacional de países medianos y pequeños¹⁰.

Es así como el Presidente Lagos entendía que Chile debía encarar la globalización, proceso que juzgaba positivo para el país y cuyos efectos negativos podían ser disminuidos a través de una mayor integración con el mundo y los mercados internacionales, complementado con una mayor regulación de las relaciones con otros actores internacionales por medio de acuerdos internacionales y del fortalecimiento del multilateralismo.

La política exterior durante este periodo, al ser más activa y participativa, afectó el proceso de toma de decisiones en el sentido de que más actores vieron sus intereses involucrados, tal como se refleja en las decisiones de política exterior escogidas para esta investigación.

Existe acuerdo entre los distintos académicos que han estudiado la política exterior chilena de las últimas décadas, en resaltar el papel central que ocupa el Presidente de la República en el proceso de toma de decisiones. La mayoría consideran también que su capacidad decisoria tradicional no se ha visto afectada por el proceso de la globalización

10 TOMASSINI, L.: *op. cit.*, pág. 84.

y que tiene poco contrapeso por parte de otros actores en la toma de decisiones. Las decisiones escogidas para este estudio demostrarán que esta situación se vio potenciada durante el Gobierno de Ricardo Lagos, debido a las características personales del Presidente.

Si bien es cierta la centralidad del Presidente, especialmente en el caso de Ricardo Lagos, las fuentes escogidas permiten identificar a otros actores que pudieron haber influido en el mandatario y en el proceso de toma de decisiones. Por tanto, el hecho de que en Chile el Presidente sea la “*última unidad decisoria*”, según la definición de M. y Ch. Hermann¹¹, no puede desincentivar un análisis del proceso o el estudio de los demás actores involucrados, porque dependiendo de cómo se articulen entre ellos y la naturaleza del problema, pueden haber influido en el Presidente al momento de que éste tomara sus opciones de política exterior. Asimismo, dependiendo de la situación que amerite una decisión y de las características del Presidente, éste puede ser más o menos influenciado por otros actores. Por estos motivos y de forma de contar con una comprensión más completa del proceso de toma de decisiones, en este estudio se considerarán a todos los actores que tuvieron un papel decisivo o central, así como aquellos que influyeron en él.

Refuerza lo anterior el hecho que durante el periodo que va de 1990 al 2006 existió un grupo amplio de actores conformado principalmente por políticos y algunos académicos, quienes a título personal o desde las diferentes posiciones y cargos que ocupaban, bien en la administración pública (ministerios o embajadas), en los partidos políticos o la academia, asesoraron al Presidente de la República en sus decisiones o participaron directamente en el proceso de toma de decisiones de política exterior.

Este grupo de asesores, que no representaban necesariamente los intereses y posiciones del núcleo duro de la política exterior radicado en el Ministerio de Relaciones Exteriores, varió en su composición dependiendo de la cercanía que cada uno de sus miembros tenía con el Presidente, pero hay algunas destacadas excepciones que permanecieron a lo largo de todo el periodo, convirtiéndose en actores, que como podrá verse a lo largo de esta investigación, tuvieron una gran influencia en el proceso de toma

11 HERMANN, M. y HERMANN, CH.: “Who Makes Foreign Policy Decision and How: An Empirical Inquiry” en *International Studies Quarterly*, vol. 33, núm. 4, 1989.

de decisiones, sólo superada por la del Presidente de la República.

Junto con este grupo de asesores internacionales, existieron una serie de otros actores tradicionales vinculados a la política exterior que participaron en la toma de decisiones y que contaron con distintos medios para hacer sentir sus preferencias y ejercer presión sobre los demás actores.

Para comprender el proceso de toma de decisiones, en este estudio se utilizarán como fuentes primarias los mensajes intercambiados entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las Embajadas, Misiones y Consulados involucrados en cada una de las decisiones escogidas. Esta es una fuente inédita que se refiere principalmente a la participación y posición de actores gubernamentales en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, se recurrirá a discursos pronunciados por el Presidente Ricardo Lagos, las Memorias y documentos oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Gobierno de Chile, y a otras fuentes que permitan acercarse a los demás actores relevantes en el proceso. Todas estas fuentes se presentarán de forma más detallada en el próximo capítulo.

La política exterior del Gobierno de Ricardo Lagos presenta continuidades y cambios respecto de la desarrollada por sus antecesores. Fue el resultado de una combinación entre factores externos, como la globalización y los cambios en el orden mundial, e internos, como la estabilidad política y económica y los avances registrados en las relaciones exteriores durante la década anterior al inicio de su mandato. Por ello, para alcanzar el objetivo señalado, este estudio se organizó de la siguiente manera.

En un primer capítulo se revisarán las principales escuelas teóricas de análisis de las relaciones internacionales y estudios sobre el proceso de toma de decisiones, así como la bibliografía principal sobre la política exterior de países pequeños y el proceso de la globalización, que permitieron proponer un marco teórico y una metodología para esta investigación.

Se estudiarán también en él las distintas posiciones que existen respecto de la globalización, por la importancia que este proceso ha tenido en cuanto a ampliar las opciones de política exterior de los países pequeños y por sus efectos en los estados y sus relaciones. Asimismo, resulta importante conocer sus principales características debido a

que ocupa un lugar central en el análisis y percepción que el Presidente Lagos tenía de las relaciones internacionales y la política exterior del país.

En el segundo capítulo se presentarán los factores internos que influyen en la política exterior de Chile, los factores históricos, sociales y culturales, que permiten calificarlo como un país pequeño, la situación económica y el modelo de desarrollo, que es central para entender la importancia de lo externo en el país. Asimismo, se expondrán las características de la política exterior chilena y los principales aspectos y objetivos de los dos gobiernos posteriores al régimen militar y cuyos logros, sumados a los avances económicos y políticos, fueron los que permitieron el establecimiento de objetivos de política exterior más ambiciosos por parte del Gobierno de Ricardo Lagos.

La política exterior del Gobierno de Ricardo Lagos, sus lineamientos, objetivos y logros, serán estudiados en el tercer capítulo, en el cual también se incluirá un análisis sobre su visión y percepción sobre el proceso de la globalización y de la posición que Chile debía asumir en ese contexto, que influyó fuertemente en el diseño y ejecución de su política exterior. Como sostiene R. Snyder, la información es percibida selectivamente y evaluada en términos del marco de referencia del tomador de decisiones. Las decisiones son tomadas sobre la base de preferencias que son en parte situacionales y en parte biográficamente determinadas¹². Esto, tal como se verá a lo largo de este trabajo, es especialmente cierto en el caso de la política exterior del Presidente Lagos.

En el capítulo cuarto se presentarán las características y posiciones de todos los actores, gubernamentales y no gubernamentales, que los estudios clásicos identifican en el proceso de toma de decisiones de política exterior en Chile. Estos son el Presidente de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores, los actores económicos gubernamentales, las Fuerzas Armadas, los Partidos Políticos, el Congreso, la Sociedad Civil y la Opinión Pública.

Debido a su creciente participación en materia internacional, en esta investigación se separó el Empresariado de la Sociedad Civil y se agregó el Ministerio de Defensa, el que será estudiado en conjunto con las Fuerzas Armadas. En consideración de la

12 SNYDER, RICHARD (2002): *Foreign Policy Decision-Making (revisited)*, Palgrave Macmillan, Nueva York, pág. 144.

importancia de la política comercial dentro de la política exterior durante el periodo, de los actores económicos gubernamentales se estudiarán solo los ministerios de Hacienda y Economía, debido a la participación directa que tuvieron en las negociaciones de acuerdos de libre comercio. Asimismo, esta investigación permite identificar a otro actor que hasta ahora no ha sido considerado, pero que es clave en el proceso como son los asesores presidenciales en materia internacional, el que será estudiado junto con los demás actores gubernamentales.

Los antecedentes presentados en el cuarto capítulo sirven de base para el análisis del proceso de toma de decisiones en los tres capítulos siguientes, dedicados a cada una de las decisiones de política exterior escogidas para este estudio y en los cuales se utilizarán las fuentes antes descritas. En estos capítulos se dio mayor énfasis a los actores más relevantes en el proceso de toma de decisiones.

El primero de ellos, analizado en el capítulo quinto, se refiere a las negociaciones con Bolivia para sacar su gas natural por puertos chilenos. Dichas negociaciones se iniciaron a principios del año 2000 de manera informal entre los Presidentes R. Lagos y H. Banzer y fueron avanzando hasta que a mediados del 2001 comenzaron las negociaciones secretas formales, que concluyeron casi un año después sin que se pudiera concretar el proyecto. El acuerdo en negociación incluía varios temas, pero su parte más importante para las relaciones bilaterales consistía en una servidumbre de paso gratuita, desde los pozos gasíferos hasta un puerto en la costa chilena, para llevar gas y procesarlo en una industria boliviana, con personal que podía ser ciento por ciento de ese país y regido por su propia ley laboral, en un territorio concedido a Bolivia por noventa y nueve años renovables.

Resulta interesante el estudio de esta decisión ya que de haber prosperado las negociaciones, junto con los efectos económicos asociados y los relacionados con la alta necesidad de recursos energéticos por parte de Chile, podían haber tenido un importante impacto geopolítico y en el proceso de integración regional, al reducir significativamente una fuente potencial de conflicto. Las negociaciones habrían permitido acercar a dos países vecinos que no tienen relaciones diplomáticas desde 1978 y cuyos vínculos aún se ven afectados por la Guerra de Pacífico (1879-1883), por la que Bolivia perdió el acceso

soberano al Océano Pacífico. Asimismo, la aspiración marítima boliviana ha sido un tema que ha estado presente en la agenda de los distintos foros regionales desde la OEA hasta el MERCOSUR y durante el sexenio del Presidente Lagos generó simpatía y apoyo en países como Argentina y Venezuela, constituyéndose en un constante problema para las relaciones exteriores de Chile.

En el mismo sentido, la decisión de llevar adelante las negociaciones con Bolivia iba en contra de los intereses de sectores políticos de derecha y de las Fuerzas Armadas, tradicionalmente opuestos a otorgar cualquier tipo de salida a Bolivia hacia el Pacífico que pudiera comprometer la soberanía nacional. Por otra parte, hubo sectores económicos también de derecha que apoyaron las negociaciones porque podían ser una fuente de energía económica y convertirse en una alternativa al abastecimiento de gas argentino. La importancia del caso y las reacciones que podía generar entre los distintos actores, permitirá identificar los más relevantes y conocer el proceso de toma de decisiones.

En el capítulo sexto se abordará el segundo caso escogido vinculado con la decisión de no apoyar a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad. El año 2000 el Presidente Lagos decidió iniciar las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, principal socio comercial y el mayor inversionista en el país, y la única superpotencia mundial en ese momento. Esta decisión echaba por tierra las negociaciones que Chile había mantenido para incorporarse como miembro pleno al MERCOSUR, principal bloque comercial en América del Sur, provocando la molestia de sus miembros, en especial de Brasil. La importancia para Chile de una mayor certidumbre para sus exportaciones y lo positivo que resultaba estrechar los vínculos político-comerciales con Estados Unidos, sumado a la incertidumbre sobre el futuro del MERCOSUR, inclinaron la balanza a favor de las negociaciones con Estados Unidos.

Es necesario destacar que la suscripción de un TLC con Estados Unidos fue uno de los principales objetivos de la política exterior y comercial de todos los gobiernos desde el retorno de la democracia en Chile. Asimismo, la decisión del Presidente Lagos contó con un amplio apoyo de los distintos actores en la política exterior, pero principalmente del empresariado y los partidos políticos de derecha.

Finalizadas las negociaciones, la ratificación del TLC se vio amenazada a principios del año 2003 por la decisión de Chile, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de no apoyar una resolución promovida por Estados Unidos que le permitiera invadir Irak; decisión que se mantuvo a pesar de las fuertes presiones por parte del Presidente George W. Bush y de los Primer Ministros Tony Blair y José María Aznar.

Esta decisión fue considerada internamente como un desafío a la principal potencia mundial, y de paso a España y el Reino Unido, en momentos en que sólo faltaba la ratificación en el Congreso norteamericano del TLC entre ambos países, donde había una mayoría republicana a favor de la invasión. Detractores de la decisión del Gobierno chileno sostenían que la no ratificación del TLC podía afectar seriamente la economía chilena e incluso su modelo de crecimiento, comprometiendo de paso los intereses de importantes grupos económicos del país. Pese lo anterior y al amplio debate interno que generó este caso entre los actores en el proceso de toma de decisiones, finalmente la decisión del Gobierno fue apoyada de forma casi unánime.

En el capítulo séptimo se analizará el proceso de toma de decisiones durante la crisis del gas con Argentina, país prioritario en las relaciones exteriores de Chile. La crisis se inició en marzo del año 2004 y tuvo un alto impacto económico en el país debido a la alta dependencia respecto del suministro de gas natural proveniente desde ese país para la generación de electricidad. La crisis afectó el crecimiento económico chileno, en un momento en el que estaba recién comenzando a recuperarse de los efectos de la crisis asiática, y también los intereses de importantes grupos económicos locales con negocios vinculados a la importación y distribución del gas.

Sumado a lo anterior, este hecho tuvo un fuerte impacto en el proceso de integración y de estrechamiento de las relaciones bilaterales que se venía desarrollando desde que ambos países retornaran a un sistema democrático de gobierno. Cabe recordar que Chile y Argentina estuvieron al borde de la guerra el año 1978 debido a la disputa por tres islas en el Canal Beagle, crisis que terminó en 1984 con la firma de un Tratado de Paz y Amistad gracias a la mediación de Juan Pablo II.

La crisis del gas se produjo cuando Argentina unilateralmente y sin aviso, disminuyó y por momentos cortó el abastecimiento de gas natural a Chile. Desde la perspectiva chilena esto contravenía tratados vigentes entre ambos países. No obstante, el Gobierno chileno decidió no llevar a Argentina ante tribunales internacionales y resolverla a través del establecimiento de un Grupo de Trabajo ad hoc, generando un fuerte rechazo de los partidos de oposición y el empresariado convirtiéndose en un grave problema también político.

Como se señaló, estas decisiones fueron escogidas por la importancia que tuvieron para las relaciones internacionales del país, por los temas e intereses que se vieron afectados, los países que estuvieron involucrados y por las posiciones que provocaron entre los principales actores en la política exterior chilena. Para los objetivos de este estudio, las decisiones señaladas presentan, además, la ventaja de que en todas ellas se vieron afectados, aunque en distintos grados, los intereses directos de los principales actores nacionales, lo que permitiría conocer su posición en el proceso de toma de decisiones.

Si bien las acciones en política exterior no pueden ser entendidas sin una debida comprensión de su etapa de implementación, la cual es al menos tan importante como el proceso de toma de decisiones, este estudio no contempla su análisis en ninguna de las tres decisiones escogidas, así como tampoco el de sus resultados. En cambio, sí se buscará comprender el proceso de toma de decisiones a inicios del siglo XXI.

CAPÍTULO I.

MARCO TEÓRICO: PARA EL ANÁLISIS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE POLÍTICA EXTERIOR EN CHILE

En consideración del objetivo de esta investigación de analizar el proceso de toma de decisiones de política exterior de Chile durante el Gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006), se considera necesario comenzar con una revisión profunda de los principales enfoques teóricos para el estudio de la política exterior, la globalización, la toma de decisiones y la política exterior de países pequeños, para conformar un marco teórico que nos permita alcanzarlo.

En particular, este marco teórico pretende interpretar la evidencia empírica para comprender el proceso de toma de decisiones en política exterior durante dicho periodo, identificando a los actores que en él participan, las relaciones que existan entre ellos y los factores que influyen en sus posiciones y decisiones.

I. LOS PRINCIPALES ENFOQUES PARA EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y LA POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior ha sido tradicionalmente definida como la forma en que los actores internacionales se relacionan entre sí, en un contexto que se conoce como el sistema internacional, definido éste como *“un conjunto de Estados y otros agentes relevantes que interactúan dentro del marco de una estructura en que cada una de esas partes ocupa un lugar determinado y, lo que es más importante, cumple una función a través de la cual relaciona con las demás partes”*¹³.

13 TOMASSINI, L.: *op. cit.*, pág. 332.

Más específicamente, se ha entendido por política exterior, aquella “*área de actividad gubernamental que es concebida como las relaciones entre el Estado y otros actores, particularmente otros Estados (pero no exclusivamente), en el sistema internacional*”¹⁴. Esa “*área de actividad gubernamental*” comprende “*el conjunto de actividades políticas mediante las cuales cada Estado promueve sus intereses frente a otros Estados*”¹⁵. En ese mismo sentido, la política exterior también ha sido definida como “*las acciones emprendidas, o en proceso, por los gobiernos para preservar los aspectos deseados del medio internacional o para alterar sus aspectos indeseados*”¹⁶.

Una definición de política exterior que considera las transformaciones provocadas por la globalización en las últimas décadas, es la de Christopher Hill quien la define como “*la suma de las relaciones oficiales externas conducidas por un actor independiente (usualmente un Estado) en relaciones internacionales*”¹⁷. Al referirse a “*actor independiente*”, esta definición permite incluir a actores distintos a los Estados tales como la Unión Europea; al decir “*relaciones oficiales*”, esta definición permite considerar a todos los órganos de Gobierno que mantienen relaciones externas y no sólo a las cancillerías, dando cuenta así de una visión más actualizada de la política exterior.

De estas definiciones se desprenden una serie de características de la política exterior, que son importantes a tener en cuenta para estudiar el proceso de toma de decisiones. Se puede comenzar señalando, tal como lo hace James Rosenau, que ella “*no tiene un principio, una existencia ni un fin, en cambio está constantemente desarrollándose y en cada momento es una función de lo que fue y de lo que será en el futuro*”¹⁸. Esto es importante para entender el proceso de toma de decisiones, porque este es finalmente influido “*por los objetivos que fueron perseguidos en el pasado y las aspiraciones de la sociedad para el futuro. De hecho la interrelación de los distintos aspectos de la política exterior es tan intrincada que los factores sociales que se*

14 LASAGNA, M.: “*Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior*” en *Revista de Estudios Internacionales* núm. 111, 1995, pág. 389.

15 WILHELMY, MANFRED (1988): *Política internacional: Enfoques y Realidades*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pág. 148.

16 ROSENAU, JAMES (1974): *Comparing Foreign Policies. Theories, Findings and Methods*, Halsted Press, New York, pág. 6.

17 HILL, C.: *op. cit.*, pág. 3.

18 ROSENAU, J.: “*The actions of States: Theories and Approaches*” en *International Politics and Foreign Policy*, ROSENAU, JAMES (ed.), The Free Press, New York, 1961, pág. 141.

*encuentran bajo el actuar del Estado son afectados, a través de la retroalimentación, por la acción en sí misma y de esa forma opera distintamente como fuente de futuras acciones”*¹⁹.

A esta característica se agrega el hecho que la política exterior es una política de Estado y que como tal debiera estar orientada hacia el logro de los objetivos permanentes y legítimos del Estado, producto de grandes consensos nacionales. Como política de Estado, la política exterior debiera trascender los gobiernos de turno y ser formulada sobre la base de intereses nacionales de largo plazo. En tal sentido, el gobierno coordina, o al menos intenta, las relaciones con el exterior estableciendo prioridades entre distintos intereses. Cada gobierno define su propia política exterior y aunque los objetivos e intereses de largo plazo puedan mantenerse, las prioridades y énfasis cambian de gobierno en gobierno.

Como toda política pública, la política exterior está compuesta por variables internas tales como contenidos, procesos de toma de decisiones, comportamiento, diseño y formulación, actores y negociaciones, e implementación y, por lo tanto, al igual que otras políticas públicas está sometida a las presiones de grupos de interés, a las percepciones de quienes participan en el proceso de toma de decisión y al accionar burocrático.

No obstante, a diferencia de otras políticas públicas la política exterior tiene su ámbito de ejecución fuera de las fronteras nacionales y sus destinatarios están fuera del territorio nacional. La política exterior es la proyección de las políticas, decisiones y acciones de un Estado más allá de sus fronteras. Como sostiene F. Sondermann, la política exterior está relacionada con problemas que existen afuera de las fronteras nacionales y por ello no pueden ser resueltos por un acto unilateral de un Estado. Otro país, u otros países, están siempre envueltos²⁰.

A consecuencia de lo anterior, los resultados no dependen exclusivamente del Estado que formuló la política exterior y su ejecución se ve afectada por factores fuera del

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ SONDERMANN, F.: “*The linkage between Foreign Policy and International Politics*” en ROSENAU, J., *Inter..., op. cit.*

control del Estado que la origina. Las características de la política exterior mencionadas son importantes para analizar el proceso de toma de decisiones.

Como sostiene Luciano Tomassini, *“el análisis de la política exterior es el proceso a través del cual se generan los elementos de juicio necesarios para que la autoridad correspondiente pueda definir el curso de acción más apropiado para enfrentar una situación suficientemente general o recurrente como para requerir una pauta de conducta, y no sólo una decisión aislada”*²¹.

Las principales teorías utilizadas para analizar la política exterior son la realista y neorrealista por un lado y la liberal o neo institucionalista (interdependencia compleja) por otro.

En el modelo realista, la política exterior es el resultado de la operación de doble filtro entre las preferencias de los estados, por una parte, y los incentivos y restricciones presentes en el ámbito externo, por otra. Los intereses son relativamente permanentes en el tiempo ya que derivan de atributos y capacidades que tipifican a un Estado, tales como territorio, población, geografía, recursos naturales, materiales y humanos, o de la posición que éste ocupa en relación a los demás, en un orden cualquiera de poder económico, político o militar. El Estado, que actúa movido por la pretensión de maximizar sus intereses dentro de una lógica de suma negativa compitiendo con los demás estados por poder y seguridad, aparece en este modelo como un actor unitario y racional que interactúa con actores de la misma naturaleza, aunque con atributos y posiciones diferentes.

Dicha interacción se produce dentro de un escenario caracterizado por la ausencia de normas que estructuren las relaciones entre los estados (anarquía) y donde, por tanto, la estrategia dominante pasa a ser la amenaza del uso de la fuerza basada en el poderío militar. Entonces, aquellos países que cuentan con un mayor poderío militar tienen mayores posibilidades de tener éxito en maximizar sus intereses, por sobre las de países con menor poderío.

Para Hans Morgenthau, uno de los principales teóricos del realismo, la naturaleza

21 TOMASSINI, L.: *op. cit.*, pág. 91.

humana no cambia y la política internacional es una lucha por el poder, siendo las restricciones (legales, morales y la opinión pública) frágiles y limitadas. El poder de que dispone una nación en comparación con otras es el factor que en última instancia asegura su supervivencia y el logro del interés nacional, por lo cual apunta a mantenerlo al igual que el balance de poder²².

A fines de los años setenta, los neorrealistas reformularon el realismo, aunque manteniendo sus principales supuestos. K. Waltz sostenía que lo que explica la conducta de los estados no son sus atributos o características, sino el contexto o estructura en la que se encuentran, y que ésta se caracteriza por ser anárquica²³. La conducta de los Estados está determinada por las diferencias en su poder relativo dentro de la jerarquía global, definida principalmente por la distribución del poder militar, y la búsqueda del balance de poder. En tal sentido, los neorrealistas son pesimistas en cuanto a la posibilidad de que se produzcan cambios a nivel global.

Los principales cuestionamientos que hacen los liberales al enfoque realista y neorrealista se relacionan con el hecho de que no considera los factores domésticos, incluido el proceso de toma de decisiones, como condicionantes de la conducta internacional de los estados, lo que ha sido crecientemente criticado frente a una cada vez mayor evidencia de que la frontera entre lo internacional y lo doméstico se ha vuelto más difusa. Asimismo, se le critica el no tener en cuenta a otros actores, además de los estados, que participan en la política internacional.

A diferencia del realismo, en el modelo liberal y el neoinstitucionalista se sostiene que los estados tienen intereses complementarios y que, por ello, son capaces de alcanzar relaciones menos conflictivas y cooperativas. El contexto de anarquía puede ser mitigado a través de la cooperación en regímenes e instituciones internacionales y del derecho internacional. En ese sentido, este modelo es optimista respecto de las posibilidades de avances en las relaciones entre los estados.

Para neoliberales y neoinstitucionalistas, la conducta exterior es siempre

22 MORGENTHAU, HANS (1973): *La lucha por el poder y la paz*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires.

23 WALTZ, KENNETH (1979): *Theory of International Politics*, Reading Mass, Addison – Wesley.

endógenamente determinada y las variables domésticas tienen importancia en la fijación de los intereses de los estados y también en la formulación de la política exterior. Sus defensores, entre los cuales destaca Robert Keohane, sostienen que *la institucionalización de la política mundial (el establecimiento de reglas) tiene efecto en el comportamiento de los gobiernos*²⁴.

En este enfoque el énfasis no recae en los atributos, ni tampoco en la posición relativa del Estado en cuestión, sino fundamentalmente en el proceso político de formación de la política exterior. Ésta, tal como las demás políticas públicas, es la resultante de la dinámica de alianzas y conflictos entre los diversos actores gubernamentales y sociales. La conducta de los estados es condicionada por dicho proceso y también por las instituciones.

Si bien este modelo examina la conducta del Estado como principal actor internacional, también dirige su atención a otros actores; considera que los incentivos económicos son importantes, al igual que las preocupaciones por el poder y la seguridad, poniendo énfasis en el papel de las instituciones en las relaciones entre los estados. Por todo lo anterior, este enfoque cuestiona la capacidad del modelo realista y neorrealista de explicar la realidad internacional actual marcado por el fin de la Guerra Fría y el proceso de la globalización.

El modelo de la interdependencia compleja dentro del neoliberalismo, procura combinar las ventajas analíticas de los enfoques realistas y liberal simultáneamente, superando sus principales deficiencias para analizar el sistema internacional en cambio posterior al fin de la Guerra Fría. Para este modelo las principales unidades de análisis son los estados, los individuos y los actores transnacionales, que actuarían motivados por intereses globales, como la justicia, paz, prosperidad y libertad.

R. Keohane y J. Nye Jr., dos de los principales exponentes del neo institucionalismo, consideran que las versiones más actuales de modelo realista y del liberalismo se complementan, ya que ambas teorías consideran la política como una

24 KEOHANE, ROBERT (1993): *Instituciones Internacionales y Poder Estatal. Ensayos sobre teoría de la Relaciones Internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

negociación y comparten la premisa de que la conducta del Estado puede ser interpretada como racional o, al menos, inteligente. Ambos modelos, sostienen estos autores, difieren principalmente en cuanto a los objetivos de los actores y a la naturaleza del medio²⁵. “*Si tradicionalmente realismo y liberalismo se presentan como enfoques irreconciliables, no ocurre lo mismo con los actuales neorrealismo y neoliberalismo*”²⁶. Esta constatación dio inicio a principios de los años ochenta del siglo pasado a un diálogo entre ambos enfoques.

Como el modelo realista, la interdependencia compleja reserva el ámbito de la política exterior a la acción de los representantes del Estado, pero considera también a otros actores no estatales. Además, incluye los determinantes internos de la política exterior en su proceso de formulación y análisis. “*El sistema internacional, ya sea en su forma política, militar o económica no es tan determinante. El medio puede ejercer fuertes presiones pero, exceptuando la ocupación real, existe cierto margen de maniobra para responder a tales presiones*”²⁷.

Junto con lo anterior, este enfoque asume otras premisas del neorrealismo, pero matizándolas. Los estados actúan racionalmente, aunque no a partir de información completa ni con referencias intercambiables, y buscan poder e influencia, pero no siempre en los mismos términos que los planteados por el realismo²⁸. Sin embargo, se mantiene la diferencia entre neorrealistas y neoliberales, entre el pesimismo realista y el énfasis liberal u optimismo en las posibilidades de la cooperación, y en los efectos de las instituciones internacionales en el comportamiento de los estados en una situación de anarquía.

Producto del diálogo entre ambos enfoques, R. Keohane plantea que el sistema internacional contemporáneo sigue estando caracterizado por la anarquía en el sentido de que se carece de un Gobierno común, pero es necesario reconocer también que existen las instituciones internacionales, que los estados ya no son los únicos actores internacionales

25 KEOHANE, R. y NYE, J.: “*Power and Interdependence revisited*” en *Revista International Organization* vol. 41, núm. 4, 1987.

26 SALOMON, M.: “*La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones*” en *Revista CIDOB de’Affairs Internacionals*, núm. 56, 2002, pág. 9.

27 GOUREVITCH, P.: “*La segunda imagen invertida: origen internacional de la política doméstica*” en *Zona Abierta*, núm. 74, 1996, pág. 51.

28 SALOMON, M.: *op. cit.*

y que la política interna está cada vez más relacionada con la situación mundial²⁹.

La interdependencia, definida como situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre estados o entre actores en diferentes países³⁰, implica que las acciones de los estados y de actores no estatales importantes (como empresas transnacionales), van a imponer costes a otros miembros del sistema internacional, quienes a su vez pueden responder. Los efectos recíprocos de las relaciones de interdependencia deben tener un coste significativo, o de lo contrario es una simple interconexión, y ser impuestos directa e intencionalmente por otro actor³¹.

La interdependencia compleja, a su vez, pretende definir y comprender mejor un mundo en el que los canales de comunicación internacional son cada vez más numerosos, descentralizados y diversos; un mundo en el que el número de participantes (actores) tanto estatales como no estatales, se han multiplicado de forma exponencial gracias a la diversificación de la agenda internacional. Los tres principales atributos que este modelo asigna al sistema internacional son la existencia de canales múltiples que conectan a las sociedades, la ausencia de jerarquía en la agenda internacional y que la fuerza militar no es empleada cuando predomina la interdependencia compleja³².

Asimismo, según este enfoque los actores transnacionales son cada vez más importantes en las relaciones internacionales, el Estado no es una unidad coherente o cohesionada, la fuerza militar ya no es tan útil como en el pasado para resolver los problemas entre los estados, y la seguridad militar es menos importante que en décadas pasadas. Respecto esto último, como señala Joseph Nye Jr., cada vez es menor el énfasis en la fuerza militar y, en cambio, otros factores como la posesión de tecnología, educación, crecimiento económico son cada vez más importantes para establecer el poder internacional³³.

29 KEOHANE, R.: *Ins...*, op. cit.

30 KEOHANE, ROBERT y NYE, JOSEPH JR. (1988): *Poder e Interdependencia: La Política Mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

31 *Ibidem*

32 KEOHANE R. y NYE J.: "Power and Interdependence revisited" en *Revista International Organization* vol. 41, núm. 4, 1987.

33 Para Joseph Nye Jr., cada vez es menor el énfasis en la fuerza militar y otros factores como la posesión de tecnología, educación y el crecimiento económico son cada vez más importantes para establecer el poder internacional. Ver: NYE JR., JOSEPH (2004): *Power in the Global Information Age. From Realism to*

En base a lo anterior, Robert Putnam sostiene que en una realidad política y económica cada vez más compleja e interdependiente, las variables domésticas y exógenas interactúan entre sí. Por ello, concibe las negociaciones internacionales como un juego de doble nivel, vale decir, entre el nivel internacional y el doméstico. En el tablero internacional los actores gubernamentales tratan de maximizar los pagos en la negociación con los otros actores gubernamentales para satisfacer las demandas de sus grupos de interés, mientras que en la arena doméstica, los grupos de interés presionan al gobierno para que sus preferencias se vean reflejadas en el acuerdo que finalmente sea ratificado y, a su vez, el gobierno busca expandir su poder construyendo coaliciones con estos grupos³⁴. Los miembros del gobierno y los altos cargos de la administración no pueden ignorar ninguno de los juegos mientras sus países, aun siendo soberanos, sean interdependientes³⁵.

Los dos juegos a que se refiere R. Putnam se dan simultáneamente e interactúan constantemente a lo largo del proceso. A diferencia de las teorías centradas en el Estado, el enfoque de los juegos de doble nivel reconoce la inevitabilidad del enfrentamiento interno acerca de lo que requiere el interés nacional. Este enfoque reconoce que los miembros del Gobierno y altos cargos de la administración con capacidad de decisión buscan reconciliar a un tiempo las exigencias nacionales e internacionales³⁶, lo que resulta de gran importancia al momento de analizar los procesos de toma de decisiones.

En un mundo interdependiente los asuntos internacionales tienen un mayor impacto sobre los asuntos domésticos, al volverse cada vez más difusa la frontera entre lo doméstico y lo internacional. Esto se ve reforzado por el proceso de la globalización, en el sentido de hacer que factores externos tengan una mayor incidencia en asuntos internos, impactando de esa forma procesos tales como la formulación y la toma de decisión en política exterior, tal como se verá a continuación.

Globalization, Routledge, London.

34 PUTNAM, R.: "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel" en *Zona Abierta*, núm. 74, 1996.

35 *Ibidem* pág. 79.

36 *Ibidem* págs. 118-19.

II. LA GLOBALIZACIÓN Y SUS EFECTOS EN LOS ESTADOS

La globalización ha sido definida como un fuerte aumento en las relaciones entre los actores internacionales, sean estos estados o no. Robert Keohane presenta la globalización como la “*disminución de las distancias a escala mundial a través de la emergencia de redes de conexiones ambientales, sociales y económicas*”³⁷. En ese mismo sentido, Joseph Stiglitz la define como “*la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras*”³⁸.

De acuerdo con David Held, la globalización es una serie de procesos que cambian la forma espacial de organización y actividad humana a patrones de actividad, integración y ejercicio de los poderes transcontinentales o interregionales. Involucra el encogimiento y profundización de instituciones y relaciones sociales a través del tiempo y el espacio³⁹. El mismo autor ha definido la globalización como la “*expansión, profundización y aceleración de las interconexiones mundiales en todos los aspectos de la vida contemporánea, desde lo cultural a lo criminal, lo financiero a lo espiritual*”⁴⁰.

La globalización es un fenómeno multidimensional que en su dimensión “*económica*”, se caracteriza por el progresivo debilitamiento del grado de territorialidad de las actividades económicas, ya que industrias, sectores o cadenas productivas enteras pasan a desarrollar sus actividades con creciente independencia de los recursos específicos de cualquier territorio nacional⁴¹. En otras palabras, supone la internacionalización del proceso productivo o la fabricación de diferentes partes del producto final en diversos lugares geográficos. Los procesos productivos se desplazan hacia los países que ofrecen mayores ventajas comparativas o competitivas.

37 KEOHANE, R.: “Governance in a Partially Globalized World” en *Revista American Political Science Review*, vol. 95, núm. 1, 2001, pág. 1.

38 STIGLITZ, JOSEPH (2002): *El malestar de la Globalization*, Santillana ediciones, Madrid, pág. 34.

39 HELD, D.: “The transformation of political community” en *Democracy’s Edges*, SHAPIRO, IAN (ed.), Cambridge University Press, Cambridge UK, 1999, pág. 92.

40 HELD, DAVID (1999): *Global Transformations*, Stanford University Press, pág. 2

41 HARNECKER, M.: “Contra la Globalización neoliberal, por una globalización humanista y solidaria” en *OSPAAAL Cuadernos Internacionales*, Madrid, 2001.

Visto lo anterior, uno de los principales impactos de la globalización sobre los estados es la transformación de la geografía social marcada por el crecimiento de los espacios supra territoriales⁴², aumentando de esa forma la permeabilidad de las fronteras nacionales y la sensibilidad de los estados a eventos sucedidos en lugares distantes del globo, volviendo de esa manera al mundo un lugar más interdependiente⁴³. El desarrollo de espacios supra territoriales significa que el Estado debe comenzar a compartir autoridad con actores no-estatales, tales como las corporaciones multinacionales y los organismos no-gubernamentales.

En este sentido, en su libro “*El malestar en la globalización*”⁴⁴, Joseph Stiglitz describe cómo la imposición por parte de los países desarrollados y de las instituciones económicas mundiales de determinadas políticas económicas sobre los países en desarrollo ha tenido serias repercusiones para estos últimos en el sentido de limitar sus márgenes de maniobra, obligándolos a ajustar sus políticas económicas de acuerdo con sus directrices.

Hay distintas posturas frente al fenómeno de la globalización. Por una parte están los globalistas, como Susan Strange, para quienes la globalización es un proceso real y profundamente transformador que define una nueva era en la cual los estados-nación han pasado a ser no naturales⁴⁵. La globalización económica, por ejemplo, está creando mercados globales en los cuales los estados y sus gobiernos juegan un rol secundario. Los mercados globales son más poderosos que los estados, que ven reducido su espacio para manejar la política macroeconómica nacional y controlar dichos mercados. Esto significa la desnacionalización de las economías nacionales y el surgimiento de nuevas formas de organización política. Los globalistas, hacen hincapié en el hecho de que la globalización es expresión de cambios estructurales más profundos en la escala de organización

42 SHOLTE, JAN AART (2000): *Globalization, a critical introduction*, Macmillan Press, New York.

43 KEOHANE, R. y NYE J.: “*Globalization: what’s new? what’s not? (and so what?)*” en *Revista Foreign Policy*, núm. 118, 2000.

44 STIGLITZ, J.: *op. cit.*

45 Susan Strange sostiene que hoy “los jefes de Gobierno pueden ser los últimos en reconocer que ellos y sus ministros han perdido la autoridad que solían tener sobre las sociedades y economías nacionales. Fuerzas impersonales y los mercados mundiales ahora son más poderosos que los estados. Ver: STRANGE, SUSAN: “The declining authority of states” en *The Global Transformations Reader. An introduction to the Globalization debate*, HELD, DAVID y MCGREW, ANTHONY, Polity Press, Cambridge, 2000.

moderna. Las decisiones y políticas de los estados, incluida la exterior, estarían condicionadas por el mercado.

Frente a ellos se sitúan los escépticos, que consideran ese diagnóstico como enormemente exagerado. Apoyándose en una concepción económica de la globalización, sostienen que los globalizadores subvaloran el poder de los gobiernos nacionales para regular la actividad económica internacional y el hecho de que el Estado es aún importante para construir el marco donde se desarrolla la actividad económica. Además, plantea que el Estado ha sido el arquitecto del proceso de globalización, el cual depende finalmente del poder regulatorio de los gobiernos nacionales. Para los escépticos, entre los cuales se encuentra Stephen Krasner, el Estado soberano es un concepto dinámico que ha estado cambiando y adaptándose desde su aparición en el siglo diecisiete, y que todo indica lo va a continuar haciendo⁴⁶.

Los escépticos sostienen también que la globalización no es un fenómeno universal y que sólo refleja un proceso de internacionalización, es decir, de crecientes vínculos entre economías o sociedades nacionales. Para ellos, el mundo sigue dominado por los estados y lo que ocurre al interior de sus fronteras.

Una posición intermedia, llamada transformacionalista, incorpora elementos de globalistas y escépticos. Según ésta, la globalización sería un proceso de cambio importante que coexiste con otros procesos y que está lejos de desarrollarse completamente. La globalización estaría cambiando la forma espacial de organización humana llevándola de lo local a lo internacional-global al disminuir las distancias físicas y perceptuales entre los estados y las personas⁴⁷.

Este acercamiento sostiene que el rol de Estado está siendo redefinido por el Estado mismo y que las fuerzas del mercado, si bien poderosas, necesitan de las políticas estatales. El proceso de la globalización ha sido, según esta corriente, el resultado de la

⁴⁶ Stephen Krasner sostiene que la soberanía ha sido sobreestimada y que el modelo Westfaliano ha sido continuamente cuestionado en distintas formas. Los líderes han elegidos o sido forzados a aceptar otros principios, incluyendo los derechos humanos y la democracia. Para este autor el modelo westfaliano no ha sido nunca más que un punto de referencia. Ver: KRASNER, STEPHEN (2000): "Compromising Westphalia" en HELD, D. y McGREW, A.: *op. cit.*

⁴⁷ HELD, D. y McGREW, A.: *op. cit.*

interacción de las fuerzas del mercado y de las iniciativas estatales. Además, todos los mercados operan dentro de un marco político. Según el economista chileno Ricardo Ffrench-Davis, la globalización no es un dato, sino que se hace; esto es, se construye con la acción humana, y parte de ella son las políticas públicas. Agrega para el caso de la globalización económica, *“la mayor parte de las decisiones sobre producción y empleo y del acontecer diario de nuestros países aún se desenvuelven dentro de las fronteras nacionales. En consecuencia, condicionar lo esencial de las políticas públicas a las consecuencias que involucren en la dimensión meramente externa o financiera, puede constituir un gravísimo error político y económico”*⁴⁸.

La globalización está reformando el poder, función y autoridad de los gobiernos nacionales. La jurisdicción del Estado está hoy en día yuxtapuesta con la creciente jurisdicción de otros actores internacionales (no estatales) e instituciones, lo que significa que el rol del Estado está siendo transformado o redefinido por la globalización. No obstante, detrás de la argumentación transformacionista, hay un reconocimiento de la capacidad del Estado de adaptarse al nuevo contexto internacional y que va a seguir siendo el principal actor en el sistema internacional.

La globalización está impactando el principio de soberanía sobre el cual está basado el estado-nación. Hoy en día, el nexo entre el poder territorial y el político es más difuso. La globalización está haciendo cada vez más difícil para los gobiernos controlar lo que sucede al interior de sus fronteras nacionales y la opción de hacer lo que se le plazca ha sido considerablemente reducida, a pesar, como sostiene James Rosenau, de que nunca lo hicieron completamente⁴⁹.

Para David Held y Anthony Mc Grew, *“los estados están cada vez más integrados a redes de interconexión regional y global penetradas por fuerzas supranacionales, intergubernamentales y transnacionales, lo que les impide determinar su propio futuro”*⁵⁰. Ello comprometería la autonomía estatal debido a que *“los gobiernos encuentran cada vez más dificultades para llevar a cabo sus agendas nacionales sin cooperar con otras*

48 FFRENCH-DAVIS, RICARDO: “Políticas Públicas y la Globalización Económica” en Revista Quorum / Alcalá, 2000, pág. 9.

49 ROSENAU, J.: op. cit.

50 HELD, D. y MCGREW, A.: op. cit. pág. 35.

instituciones, políticas o económicas, que están por encima y más allá del Estado”⁵¹. Con ello se plantea un desafío directo al principio territorial que está en la base del Estado Moderno⁵².

Por lo tanto, la disminución de la autonomía o la habilidad de los estados para tomar decisiones sin seguir los deseos, preferencias u órdenes de otros estados, y la soberanía, entendida como la capacidad de determinar y controlar todo lo que sucede al interior de sus fronteras, significa que las políticas adoptadas al interior de un Estado son fuertemente afectadas e influenciadas por decisiones tomadas fuera de sus fronteras nacionales. Los estados comparten soberanía en algunas áreas y en un contexto internacional como el actual, es cada vez más difícil para ellos alcanzar sus intereses sin afectar los de los demás, debiendo considerarlos al momento de tomar decisiones, lo que afecta de esa manera sus políticas y, en definitiva, también su poder. El reconocimiento de esta situación provoca una inmediata, muchas veces inconsciente, limitación de la autonomía de los estados⁵³. Pese a ello, los estados aún tienen cierto grado de libertad para adoptar las políticas que consideren apropiadas para enfrentar los desafíos de la globalización.

Como señalamos, la disminución de la autonomía tiene directa relación con el poder del Estado en cuestión, pero todos la verán afectada. En otras palabras, la globalización tiene impactos asimétricos en la autonomía de los estados y aquellos con un nivel menor de poder político, económico y militar son los que se ven más perjudicados.

David Held sintetiza los efectos de la globalización sobre el Estado, señalando que éste se ha convertido en una fragmentada forma de hacer políticas permeada tanto por

51 *Ibidem*

52 Las características del estado-nación se establecieron en el modelo del Tratado de Westfalia que puso fin a la Guerra de los Treinta Años. Éstas se pueden sintetizar en: el mundo consiste, y está dividido en Estados soberanos que no reconocen una autoridad superior; los procesos de elaboración de la ley, el arreglo de las disputas y la ejecución de la ley están en manos de Estados individuales; el derecho internacional está orientado a establecer reglas mínimas de coexistencia; todos los Estados son reconocidos como iguales ante la ley: las reglas legales no consideran las asimetrías de poder. El Tratado creaba un orden internacional basado en la soberanía de los estados, en la no intervención (autonomía) y en la separación entre lo nacional y lo internacional (territorialidad). Ver: HELD, DAVID y MCGREW, ANTHONY (2003): *Globalización / Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Paidós, Buenos Aires, págs. 19 y 35.

53 RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. G.: “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el cono sur” en *Revista Post Data* 7, 2001.

grupos internacionales (gubernamentales y no gubernamentales) como por entes y fuerzas domésticas; tiene menos control sobre actividades dentro y a través de sus fronteras; menor control sobre las actividades de sus ciudadanos; y se ha incrementado el nivel de integración política con otros estados⁵⁴.

A los efectos de este estudio entenderemos por globalización un proceso que define una nueva era, en la cual los estados-nación ya no son los únicos centros de Gobierno y autoridad en un mundo con más actores internacionales, más temas y más canales de comunicación. Además, se considerará que, producto de la interdependencia y la globalización, las fronteras entre lo externo y lo interno son más difusas y por ello, las decisiones tomadas por actores externos tienen un mayor impacto que en el pasado sobre los asuntos internos de un Estado, afectando su soberanía y autonomía y con ello al proceso de toma de decisión.

En un mundo crecientemente globalizado, donde la soberanía adquiere un significado y dinámica distinta, la política (tanto interna como externa) tiene la necesidad y la capacidad de adaptarse. En tal sentido, entenderemos también que los estados aún son capaces de ajustarse y adaptarse al nuevo contexto internacional, y de regular la globalización, lo que les permitiría, en definitiva, mantenerse en el tiempo.

III. LA POLÍTICA EXTERIOR DE PAÍSES PEQUEÑOS

Categorizar a los estados resulta útil porque ayuda a entender su conducta internacional, siempre teniendo en consideración que, si bien son todos iguales en términos legales, difieren en términos materiales con las implicancias políticas que eso conlleva. La definición de “*Estado o país pequeño*” se originó durante la Guerra Fría y se sigue utilizando a pesar de los cambios en el sistema internacional.

Durante dicho periodo, los estados pequeños eran definidos como países con territorios reducidos y una baja población, cantidad de recursos y nivel de desarrollo económico. También se consideraban su capacidad militar y otros factores como su

54 HELD, DAVID (1995): *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, Cambridge UK.

aislamiento respecto de los principales centros de poder político y económico. Tal como sostiene J. Henderson, un Estado pequeño puede reflejar una o más de estas características⁵⁵.

Producto de las características señaladas, se entiende que los estados pequeños presentan problemas de seguridad, con instituciones débiles, inestabilidad política y falta de identidad nacional. Sus economías son caracterizadas por tener una baja diversificación y ser dependientes de un limitado rango de exportaciones y de la inversión extranjera. Todo lo cual los hace vulnerables a la intervención política externa y a intentos de dominación, y tener una baja capacidad para enfrentar *shocks* externos.

El amplio rango de factores objetivos considerados para definir a un Estado como pequeño, produce un alto grado de confusión sobre el concepto, haciéndolo casi inútil en términos analíticos. No obstante, estos elementos objetivos pueden dar una idea de qué países pertenecen a esa categoría.

Es importante tener presente que la definición de un Estado como pequeño no es estática y que éstos pueden cambiar su posición dentro del sistema internacional, tal como lo demostraron algunos países del Sudeste Asiático a fines del siglo pasado. Esto resalta la importancia que las políticas internas tienen al momento de enfrentar los desafíos de la globalización y aprovechar sus ventajas.

De hecho, algunos de los factores tradicionalmente utilizados para definir a los estados ya no son tan relevantes como en el pasado, entre ellos el poder militar. Como sostiene Joseph Nye Jr., en un contexto de globalización como el actual es más importante el crecimiento económico, la tecnología o la educación que el tamaño de la población y el poder militar, que ya no tiene la misma capacidad coercitiva que en el pasado y con un costo de utilización que es cada vez mayor⁵⁶.

Asimismo, debido a la integración de los mercados la globalización está disminuyendo la importancia del tamaño de la población. Como ejemplo, a pesar de tener

55 HENDERSON, JOHN (1980): *Beyond New Zealand: The Foreign Policy of a Small State*, New Zealand, Methuen.

56 NYE, J.: *op. cit.*

sólo 17 millones de habitantes el mercado para los productos de exportación chilenos alcanza hoy en día a los 4.000 millones de personas y al 85% del PIB mundial, fruto de la amplia red de acuerdos de libre comercio que ha suscrito⁵⁷.

Lo anterior no significa que el tamaño de la población, del territorio y el poderío militar y económico ya no sean importantes, sino que menos que en el pasado.

Para tener una definición más completa de estados pequeños es necesario también considerar factores subjetivos. Como sostiene J. Hey, la definición de estado pequeño también resulta de la posición por ellos percibida, por sus líderes e instituciones, y por otros estados⁵⁸.

Décadas antes que Hey, Robert Keohane había agregado la dimensión psicológica a los factores objetivos utilizados para definir a un Estado, sosteniendo que era necesario considerar el nivel de impacto que los líderes del país en cuestión piensan que pueden tener en el sistema⁵⁹. Por tanto, es preciso considerar también la autopercepción al momento de definir a un Estado.

La vulnerabilidad es otro concepto que puede ayudar a identificar a un Estado pequeño, ya que éstos son más vulnerables que las grandes potencias a presiones externas (militares, económicas, políticas y psicológicas) y a *shocks* (crisis económicas y desastres naturales). La vulnerabilidad afecta las opciones disponibles para los estados pequeños que, por su tamaño, tienen un reducido espacio para maniobrar. Además, los estados pequeños poseen, en general, menor rango de medios para implementar su política exterior como resultado de su nivel de desarrollo social y económico.

En consecuencia, para definir a un Estado como pequeño hay que considerar su desarrollo económico y social, su vulnerabilidad y su autopercepción. Chile es un Estado pequeño, cuya política exterior refleja varias de las características antes mencionadas. No

57 Según cifras del año 2014 de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile, DIRECON.

58 HEY, JEANNE (2003): *Small States in World Politics. Explaining foreign policy behavior*, Boulder Lynne Rienner, Colorado.

59 KEOHANE, R.: "Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics" en *Revista International Organization*, vol. 23, núm. 2, 1969.

obstante, hay otras que lo diferencian de otros estados pequeños tales como instituciones sólidas, estabilidad económica y política.

Para R. Barston y J. Henderson⁶⁰, las principales características en la política exterior de los países pequeños son:

- Baja participación en los asuntos internacionales debido a sus limitados recursos.
- Reducido espacio de conducta internacional restringida en términos funcionales y geográficos.
- Usualmente los estados pequeños tienen sólo intereses regionales y sus acciones tienen limitadas consecuencias para otros miembros del sistema internacional.
- No pueden esperar tomar iniciativas que vayan a afectar el curso de la política internacional.
- En la mayoría de los casos, los estados pequeños tienen una maquinaria limitada para conducir su política exterior.
- Foco en la economía, lo que significa que buscan maximizar sus recursos priorizando esta área.
- Favorecen el multilateralismo para aumentar su poder relativo y medios disponibles. Las instituciones internacionales les dan mayor certeza y seguridad frente a las grandes potencias.
- Los estados pequeños generalmente adoptan posiciones morales o normativas en temas internacionales, porque es más económico y no representa una amenaza para nadie.
- La política exterior de estados pequeños es conducida a un bajo nivel y adopta la forma de apoyo gubernamental a ciertos objetivos y declaraciones de posición, pero no

60 BARSTON, RONALD (1973): *The Other Powers. Studies in the Foreign Policies of Small States*, London, George Allen & Unwin Ltd., y HENDERSON, J.: *op. cit.*

cuentan con la capacidad de hacerlas efectivas más allá de un nivel declaratorio. Por tanto, su política exterior consistirá en objetivos generales tales como la defensa de la paz, la búsqueda de la seguridad, la protección del medio ambiente y la defensa de los derechos humanos.

- Los estados pequeños pueden evitar conductas que pueda enemistarlos con estados más poderosos, pero también pueden recurrir a protestas hostiles e incluso seguir una conducta conflictiva.

- En la mayoría de los estados pequeños la opinión pública y los medios tienen una baja participación en el proceso de formulación de la política. Por tanto, el impacto de los líderes (presidentes o primeros ministros) en el proceso es más alto que en otros estados.

No obstante, la globalización y la interdependencia y el hecho que los problemas internacionales actuales más importantes no puedan ser resueltos por un sólo Estado, les ha dado a los estados pequeños un mayor margen de maniobra en su política exterior.

Hay tres grandes cambios en el periodo posterior a la Guerra Fría que afectan a la política exterior de estados pequeños: la mayor incertidumbre, complejidad y difusión del poder. Juntos significan la reducción de las limitantes de política exterior, al mismo tiempo que les presenta un escenario más impredecible en el cual actuar⁶¹. Todos estos cambios pueden ser positivos o negativos para los estados pequeños pero, al menos, la difusión o descentralización del poder se presenta como positiva. En un mundo globalizado hay más centros de riqueza y poder emergiendo, con ejemplos tales como Brasil, Indonesia e India, lo que abre posibilidades a estos estados para hacer alianzas aprovechando la creciente interconexión e interdependencia.

La incertidumbre y complejidad del orden mundial post Guerra Fría puede ser positiva o negativa para los estados pequeños. Negativo porque tienen menos recursos para enfrentarlos; positivo porque en un mundo interconectado, los estados pequeños

61 EAST, M.: "Foreign Policy-Making in the Post-Cold War Era: Examples from New Zealand" en *Rethinking Global Affairs: New World Order, New International Relations*, New Zealand, PETMAN, RALPH (ed.), Victoria University, Wellington, 1996.

tienen un mayor papel e influencia frente a los grandes problemas en la agenda internacional, que requieren de soluciones colectivas y no pueden ser resueltos por un sólo país, aunque sea el más poderoso.

En tal sentido, la globalización da más visibilidad a los estados pequeños y, desde ese punto de vista, también poder e influencia debido a la creciente interconexión e interdependencia entre los países. Estos estados pueden apelar a la opinión mundial, concentrar la atención en unos pocos asuntos, aprovechar las limitaciones internas y externas para la intervención de las grandes potencias y ofrecer recursos estratégicos de gran valor o legitimidad política a terceros países⁶².

En ese contexto, los estados pequeños pueden utilizar su mayor credibilidad (en algunas áreas y temas) o poder blando para lograr sus intereses. Asimismo, y al igual que en el pasado, los estados pequeños pueden recurrir a la integración y la cooperación con otros estados como herramienta útil para alcanzarlos. En ese sentido, la globalización les permite perseguir una política exterior más independiente y activa, aunque esto va a depender de los estados mismos y de las políticas que adopten.

En lo que al proceso de toma de decisiones en política exterior de los países pequeños se refiere, Jeanne Hey⁶³ sostiene que los líderes individuales dominan el desarrollo e implementación de la política exterior, la mayor de las veces relativamente sin restricciones de parte de grupos domésticos, lo que coincide con lo sostenido por R. Barston y J. Henderson. Sin embargo, según esta autora, sus elecciones de políticas y sus opciones son severamente constreñidas, e incluso moldeadas por factores domésticos e internacionales tales como las necesidades en materia de seguridad del régimen, la cultura, ideología política, geografía, necesidades económicas, presiones del país hegemónico, y cambios en los sistemas regional y global.

Desde ese punto de vista, para J. Hey los líderes pueden ser vistos como un elector entre determinadas opciones. Los líderes en países pequeños no harían sólo lo que dictan el contexto sistémico y el doméstico, pero tampoco pueden superar esas presiones, pues

62 WILHELMY, M.: "Las decisiones de política exterior en Chile" en *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, RUSSELL, R. (ed.): Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.

63 HEY, J.: *op. cit.*

son las que les permiten emerger y actuar. Mientras que la mayor de las veces el carácter y el estilo de la política exterior cambiarán dependiendo el estilo del líder, el contenido básico de la mayoría de las políticas exteriores no lo va a hacer, porque los líderes responden a presiones puestas sobre el Estado por actores domésticos y sistémicos. El régimen, la seguridad del Estado y necesidades económicas se mantienen, como las metas de la mayoría de los estados pequeños, sostiene Hey⁶⁴.

Otra de las conclusiones de dicho estudio es la afirmación de que el nivel de análisis doméstico, es muy fuerte en algunos estados pequeños. Desde ese punto de vista sería importante considerar el nivel de desarrollo del país en cuestión al analizar su política exterior, debido a que países con mayor desarrollo cuentan con un cuerpo diplomático y con tradiciones en política exterior, lo que se traduce en una conducta exterior con una consistencia que no se ve en los países menos desarrollados, donde la política exterior varía de acuerdo con el líder de turno.

Coincidiendo con lo anterior, distintos análisis en América Latina han concluido que los países de la región son extremadamente vulnerables y sensibles a las variables externas. “[L]a política exterior contiene las reacciones estatales a las condiciones (estructuras y procesos) prevalecientes en el sistema internacional (...) De este modo, la política interna no se sustrae a la influencia del sistema internacional. El grado de condicionamiento recíproco depende de la posición de poder de cada Estado, de su estrategia externa y del grado de compatibilidad entre sus posiciones políticas y las fuerzas y tendencias prevalecientes en el sistema internacional en el ámbito global, regional y bilateral”⁶⁵.

La importancia y peso de factores externos en la política exterior, que se ha incrementado en las últimas décadas con la cada vez mayor integración internacional de América Latina, no es necesariamente negativa, ya que “pueden ofrecer nuevas posibilidades para la participación de los países de la región en los asuntos mundiales”⁶⁶ y, tal como se señaló, expanden el margen de maniobra internacional de países medianos

64 *Ibíd*

65 WILHELMY, M.: *Política...*, op. cit., pág. 149.

66 VAN KLAVEREN, A.: “Entendiendo las políticas exteriores Latinoamericanas: Modelo para armar” en *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 98, 1992, pág. 184.

y pequeños.

Diversos estudios plantean que el sistema internacional y factores a nivel del Estado han sido tradicionalmente determinantes en la política exterior chilena. Para Alberto van Klaveren los comportamientos de política exterior se ven afectados por factores externos e internos que no están en competencia, sino que se complementan y se afectan recíprocamente. “[E]l caso chileno demuestra que ninguna teoría basada en un factor monocausal podría explicar los cambios que ha experimentado la política exterior. De ahí que sea necesario aplicar un marco muy amplio para dar cabida a todas las variables en juego”⁶⁷.

En ese mismo sentido, José Morandé señala que los cambios en el sistema internacional, así como la compleja interacción entre variables sistémicas y domésticas, otorgan el mejor marco para comprender la política exterior contemporánea de Chile. Según este autor, en el país “el nivel de análisis individual/idiosincrático juega un rol subordinado a los factores de los niveles estatal y sistémico en la orientación y formulación de su política exterior” y que es posible “observar elementos idiosincráticos que inciden en la formulación de la política exterior chilena sólo en situaciones específicas”⁶⁸. Para este autor, el nivel estatal y sistémico son determinantes en la dirección de la política exterior, más que el nivel individual⁶⁹.

Sin embargo, “si las ideas importan en relaciones exteriores, uno debe moverse debajo del nivel estatal para encontrar la unidad de análisis que pueda pensar esas ideas, y ser persuadido por las ideas de otros, y que pueda ser motivado a actuar o incluso cambiar acciones sobre la base de ideas”⁷⁰. Además, tal como ya se señaló, la información es percibida selectivamente y evaluada en términos del marco de referencia del tomador de decisiones. Las decisiones son tomadas sobre la base de preferencias que

67 VAN KLAVEREN, A.: “Continuidad y Cambio en la Política Exterior Chilena” en *Argentina-Chile ¿Desarrollos Paralelos?*, DI TELLA, TORCUATO (comp.): Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1997, pág. 283.

68 MORANDÉ, J.: “Política Exterior de Chile y Argentina: Dos opciones contemporáneas de inserción regional” en *Nuestros Vecinos*, ARTAZA, MARIO (ed.), RIL Editores, Santiago, 2007, pág. 47.

69 MORANDE, J.: “Chile. The invisible Hand and Contemporary Foreign Policy” en *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, MORA, FRANK y HEY, JEANNE, Rowman & Littlefield Publishers, New York, 2003.

70 HUDSON, V.: “Foreign Policy Decision-Making” en SNYDER, R., op. cit., pág. 16.

son en parte situacionales y en parte biográficamente determinadas⁷¹.

En tal sentido, Ethel Abarca sostiene que la elaboración de una estrategia coherente es el factor principal para que un país pequeño aumente o disminuya sus márgenes de maniobra. Un país pequeño que logra diseñar una estrategia autónoma, a pesar de los condicionamientos externos que se le impongan, es porque aprovechó en forma acertada sus condiciones internas. Dentro de las condiciones internas, esta autora destaca la importancia de la lectura que los líderes hagan del contexto externo, por ello “*algunas de las variables internas de mayor peso, en la elaboración y ejecución de una política exterior de alto perfil, será el liderazgo presidencial*”⁷².

Lo anterior muestra la importancia de considerar también el nivel de análisis individual / idiosincrático, para entender mejor la política exterior chilena durante el período seleccionado en esta investigación.

Las transformaciones post Guerra Fría, la globalización y creciente interdependencia, han vuelto más complejas las relaciones internacionales afectado la formulación de la política exterior y el proceso de toma de decisiones. Esto ha llevado a dejar de lado la imagen que las decisiones son tomadas por un actor racional y unitario. Asimismo, considerando las características de la política exterior de los países pequeños y los impactos que sobre ellos han tenido los cambios externos descritos, para comprender la política exterior y el proceso de toma de decisiones de un país con las características de Chile, es necesario un enfoque que considere todos los niveles de análisis, desde el sistémico al doméstico y el individual.

IV. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICA EXTERIOR

Estudiar el proceso de toma de decisiones es importante en sí mismo y también dentro de la tarea más amplia que es comprender la política exterior de un Estado. La forma en que las decisiones son alcanzadas puede dar forma a la decisión misma o, dicho de otra manera, el actor puede llegar a conclusiones distintas dependiendo del proceso de

71 SNYDER, R.: *op. cit.*, pág. 144.

72 ABARCA, E.: “Algunos elementos teóricos para el análisis de políticas exteriores de pequeños países” en *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 123 – 124, 1998.

decisión⁷³. Por ello, la toma de decisiones ocupa un rol central en el proceso de formulación de la política, pero es necesario tener la precaución de no identificar las decisiones en política exterior con el proceso de formulación de la misma⁷⁴.

El análisis de la toma de decisiones ha estado dominado por el debate sobre si el proceso está centralizado en un actor único (el Estado), el cual adopta la decisión racionalmente para maximizar sus ganancias y minimizar sus pérdidas en un medio anárquico, o es un conjunto más o menos complejo de individuos y organizaciones que interactúan entre sí para alcanzar la decisión. Debido a la complejidad que han adquirido las relaciones internacionales y sus características actuales, tal como vimos anteriormente, este debate estaría superado a favor de la segunda opción.

La complejidad producto de los cambios en las relaciones internacionales se ve aumentada por los procesos de democratización y modernización que afectaron los sistemas de toma de decisiones en América Latina a fines del siglo XX, haciéndolos aún más complejos y cuestionando también en la región la idea de que los estados puedan tener un conjunto definido de acciones para relacionarse con el mundo exterior⁷⁵. Esto provocó en la región la ruptura del monopolio de participación de los círculos elitistas tradicionales en el proceso de toma de decisiones, haciéndolos más complejos con la participación de nuevos y más actores.

Los cambios en el orden mundial provocaron, entonces, una fuerte discontinuidad en los procesos de toma de decisiones, razón por la cual se hace necesario considerar, además de los factores externos, factores específicos de discontinuidad que inciden en los contenidos y estilos de la política exterior, en referencia específicamente al sistema político del país⁷⁶.

Como sostienen M. Hermann y Ch. Hermann, la toma de decisiones es un proceso gradual e incremental a lo largo de un periodo de tiempo, sin que se pueda sostener que tal decisión fue tomada en tal momento⁷⁷. En ese sentido, por toma de decisiones se

73 MINTZ, A. y DeROUEN, K.: *op. cit.*, pág. 4.

74 TOMASSINI, L.: *op. cit.*, pág. 151.

75 WILHELMY, M.: *Las decis...*, *op. cit.*

76 *Ibidem*

77 HERMANN, M. y HERMANN, Ch.: *op. cit.*, pág. 362.

entiende un “proceso complejo de interacción entre varios actores insertos en un amplio rango de diferentes estructuras, que eligen entre alternativas posibles sobre las cuales existe incertidumbre. Esa interacción es un proceso dinámico, que lleva a la constante evolución tanto de actores como de estructuras”⁷⁸. Es un proceso que resulta en la selección de un limitado número proyectos problemáticos y alternativos (incluye técnicas y objetivos) socialmente definidos, destinado a alcanzar el futuro estado de los asuntos vislumbrado por los tomadores de decisión⁷⁹.

Luciano Tomassini define el proceso de toma de decisiones en política exterior como continuo, porque la decisión se explica por una serie de acciones anteriores, colectivo, al haber una constante interacción entre la organización y el individuo, gradual y desarticulado, abierto o susceptible de ser influenciado por agentes o factores, y de naturaleza incierta o indeterminada. Además, sostiene que el proceso decisorio tiende a resolver ciertos problemas de acuerdo con la forma como estos son percibidos y que, en general, estos procesos se limitan a reaccionar frente a estos problemas⁸⁰.

Las decisiones que afectan las acciones de una nación en el escenario internacional pueden ser adoptadas por individuos, grupos o coaliciones⁸¹, unidades decisorias que varían dependiendo la naturaleza del problema que requiera de una decisión. Estas unidades decisorias tienen tres tipos básicos, los cuales según Margaret y Charles Hermann son:

- Un líder predominante: un individuo capaz de tomar la decisión por el Gobierno, suprimir los disensos y de ser necesario tomar decisiones por sí sólo en base a su definición de la situación.
- Un grupo único: grupo de personas pertenecientes a un mismo cuerpo que en consulta entre sí, definen la situación y colectivamente seleccionan un curso de acción.

78 HILL, C.: *op. cit.*, pág. 28.

79 SNYDER, R.: *op. cit.*, pág. 78.

80 TOMASSINI, L.: *op.cit.*

81 MINTZ, A. y DeROUEN, F.: *op. cit.*, pág. 3.

- Una coalición de actores autónomos: personas que representan a distintas organizaciones que, en conjunto pero no por separado, poseen la capacidad de tomar decisiones⁸².

A. Mintz y F. De Rouen, definen esta última unidad como institucional porque en ella los actores intervienen en el proceso en nombre de una institución y se ve influida por factores como la dinámica institucional y la política burocrática⁸³.

El predominio de uno de estos niveles en el proceso de toma de decisiones varía de acuerdo al país, la etapa en el proceso de decisión y del asunto que requiera una decisión. En el caso de Chile, por ejemplo, tiene predominancia el primer nivel. Al interior de cada nivel de decisión pesan distintos elementos. En el primer nivel tienen una alta importancia factores psicológicos y de personalidad, en el segundo la dinámica que adquiere el proceso mismo de toma de decisiones, y en el tercero factores institucionales y burocráticos.

Manfred Wilhelmy sostiene que la conducta en política exterior de un Gobierno no puede ser explicada solamente en términos del régimen y sus políticas, sino que requiere considerar también las unidades estructurales a través de las cuales el aparato de Gobierno filtra los efectos de variables de los microsistemas político y económico⁸⁴. Es en estas estructuras donde están ubicados los tomadores de decisión en política exterior, antes señalados, quienes se relacionan con materias sobre las cuales tienen un control limitado y un conocimiento que es raramente mejor que imperfecto.

Además, *“la creciente participación e interés de los actores no estatales y de la sociedad en general en materia de política exterior requiere una identificación y conceptualización más precisa de la relación existente entre los decisores y su marco interno”*⁸⁵. En tal sentido, M. Wilhelmy es de la opinión que es necesario considerar la posición formal de los actores en el proceso de toma de decisión, las tareas generales y

82 HERMANN M. y HERMANN Ch.: *op. cit.*, págs. 362 - 369.

83 MINTZ, A. y DeROUEN, F.: *op. cit.*

84 WILHELMY, M.: “Politics, Bureaucracy, and Foreign Policy in Chile” en *Latin American Nations in World Politics*, MUÑOZ, HERALDO y TULCHIN, JOSEPH (eds.): Westview Press, Boulder Colorado, 1996.

85 RUSSELL, R. (1990): *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pág. 271.

específicas que tienen, sus bases de poder (recursos de personal, efectividad de la burocracia y los recursos materiales), las relaciones de cada actor con otros participantes, la capacidad de cada actor para tomar iniciativas e impulsarlas, y la cultura política de los participantes⁸⁶.

Las estructuras en las que están insertos los tomadores de decisión, llamadas también unidades decisorias, son conjuntos de factores que conforman los múltiples medios en los cuales operan y dan forma a la naturaleza de las acciones al poner límites a las alternativas de decisión, pero también, más profundamente, al determinar la naturaleza de los problemas que ahí ocurren al dar forma al mundo⁸⁷.

Por su parte, las estructuras internas que influyen o condicionan el proceso de toma de decisiones están vinculadas con las estructuras políticas, económicas, burocráticas, sociales y la opinión pública⁸⁸. Dicho de otra forma, *“la forma en que la sociedad es organizada y funciona, en el carácter y conducta de su gente y su hábitat físico”*⁸⁹, influye en el proceso de toma de decisiones.

Las estructuras sociales, por su parte, constituyen el contexto organizacional dentro del cual los tipos de decisiones son elaborados. Por ello, al analizar una decisión es necesario centrar la atención en el sistema dentro del gobierno que está involucrado en ese asunto y los distintos factores que influyen la toma de decisiones en ese sistema⁹⁰. Omitirlo deja fuera una serie de factores que afectan la conducta de los tomadores de decisión. Lo importante es identificar esas estructuras y conocer las relaciones entre los actores que participan en el proceso.

Finalmente, las estructuras externas que influyen en el proceso de toma de decisiones son aquellas relacionadas con el sistema internacional, con factores y condiciones más allá de las fronteras nacionales del Estado, con acciones y reacciones de otros estados (o sus tomadores de decisión), las sociedades para las cuales actúan y el

86 WILHEMLY, M.: *Pol...*, op. cit.

87 HILL, C.: op. cit., pág. 26.

88 MINTZ, A. y DeROUEN, F.: op. cit.

89 SNYDER, R.: op. cit., pág. 61.

90 *Ibidem* pág. 79.

mundo físico⁹¹.

En consecuencia, el proceso de toma de decisiones y los actores que lo componen se ven afectados por factores externos, ya descritos, y factores internos como el régimen político (sistema político), la situación económica y el modelo de desarrollo, aspectos sociales (composición étnica, equidad y justicia social) y culturales (historia) de un Estado. Asimismo, el proceso se ve afectado por los patrones de política exterior establecidos por la historia y la idiosincrasia⁹² y factores cognitivos vinculados a quienes toman las decisiones.

Alberto van Klaveren argumenta que estos son los mismos factores o estructuras relevantes para el análisis del proceso de toma de decisiones en América Latina, reuniéndolos en tres grandes grupos (político, económico, e histórico-cultural-social). Respecto de los factores cognitivos, este autor sostiene que las interpretaciones y mitos históricos permean las percepciones de los actores de la política exterior⁹³. En el mismo sentido, Manfred Wilhelmy plantea que es importante conocer cómo es percibido el entorno externo y doméstico por los actores porque es ahí cuando entran a jugar factores históricos, culturales e ideológicos así como las experiencias personales. La cultura política de los decisores “*influye sobre sus percepciones y en el estilo de actuación internacional*”⁹⁴.

Coincidiendo con lo anterior, Luciano Tomassini considera que en el análisis de la toma de decisiones, junto con las estructuras internas, hay que incluir las variables de tipo personal (percepción y actitudes), las cuales interactúan entre sí y configuran el marco en que se desarrolla el proceso⁹⁵. Factores como la personalidad, creencias, estilo, emociones, imágenes, consistencia cognitiva y el uso de analogías influyen y dan forma al proceso de toma de decisiones⁹⁶. También hay que considerar los valores, la experiencia y la inteligencia de quienes participan en el proceso decisorio.

91 *Ibidem* pág. 60.

92 MACRIDIS, ROY (1992): *Foreign Policy in World Politics*, New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice Hall.

93 VAN KLAVEREN, A.: *Enten...*, *op. cit.*

94 RUSSELL, R.: *op. cit.*, pág. 271.

95 TOMASSINI, L.: *op.cit*

96 MINTZ, A. y DeROUEN, F.: *op. cit.*, pág. 97.

Estas variables cognitivas afectan a los actores en el proceso de toma de decisiones, quienes actúan en base al interés nacional, de la organización y personales, o una combinación de estos. Tal como ya se había mencionado, *“si las ideas importan en los asuntos internacionales, uno debe mirar debajo del nivel estatal para encontrar la unidad de análisis que pueda pensar las ideas y ser persuadido por las ideas de otros y que pueda ser motivado a actuar e incluso cambiar su accionar sobre la base de ideas”*⁹⁷. Como sostiene M. Hermann, lo que ocurra dentro de la unidad decisoria en el proceso de toma de decisiones puede conducir a un conjunto de distintos resultados⁹⁸.

Como actor principal en el proceso de toma de decisiones, los Presidentes o Primeros Ministros desarrollan estilos personales de política exterior, haciendo necesario considerar el carisma y su interés personal en la materia, distinguir entre su rol superior en la formulación de la política exterior (rol constitucional) y su estilo para comprender mejor el proceso⁹⁹. Por ello, cuando la unidad decisoria final es un líder predominante es importante conocer sus características personales.

Tal es el caso de Chile, como se verá a lo largo de esta tesis, donde el Presidente de la República ocupa un lugar central en el proceso de toma de decisiones. Por ello, junto con *“los recursos institucionales que le proporciona el orden constitucional y legal, la magnitud del apoyo electoral con que fue elegido, el respaldo con que cuenta en el Congreso y el grado de control que ejerce sobre su partido o los partidos que lo apoyan”*, para determinar el rol presidencial en política exterior, es necesario considerar también *“el tipo de liderazgo que ejerce, que le permite utilizar de muy distinta manera la variada y compleja red de recursos institucionales y políticos que le proporciona el sistema político”*¹⁰⁰.

Dentro de los factores internos es necesario considerar también los recursos y capacidades de los estados. La manera en que los estados usan sus recursos de política

97 HUDSON, V.: *op. cit.*, pág. 16.

98 HERMANN, M.: “How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework” en *International Studies Review*, vol. 3, 2001, pág. 50.

99 VAN KLAVEREN, A.: *Enten...*, *op. cit.*

100 HUNEEUS, C.: “Argentina y Chile: el conflicto del gas, factores de política interna Argentina” en *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 158, 2007, pág. 183.

exterior va a depender de la claridad y consistencia de sus objetivos y de la fuerza y habilidades de sus instituciones en esta área¹⁰¹.

Para el caso particular de América Latina, Roberto Russell plantea que el análisis del proceso de toma de decisiones debe considerar todas las variables ya mencionadas, tanto internas como externas. Es importante considerar las características generales del proceso, destacando la importancia del continuo unidad-fragmentación, que mide el grado de coherencia, cohesión y acuerdo del proceso decisorio¹⁰². Asimismo, para Russell los elementos que componen el marco decisorio tienen un peso variable en cada situación específica; el nivel macro político (sistema político y rasgos generales de la política exterior de un país) condiciona las características generales del proceso e incide, en parte, en el tipo de estructura decisoria prevaleciente, pero no mantiene necesariamente una correspondencia absoluta con los rasgos particulares que un proceso específico pueda asumir en el nivel micro; estas particularidades del nivel micro (rasgos del proceso específico y estructura decisoria prevaleciente) guardan una estrecha relación con la naturaleza del área temática donde se inscribe la decisión (político-diplomática, estratégico-militar o económica), el nivel de prioridad de la cuestión en la agenda global de la política exterior y el grado de vinculación entre lo interno y lo externo¹⁰³.

Roberto Russell resume lo anterior y sostiene para el caso de América Latina que, debido a la naturaleza intermística de numerosas cuestiones a las que debe responder la política exterior, la ruptura o debilitamiento de los consensos preexistentes o las dificultades para articular nuevos consensos, la multiplicación de las relaciones transnacionales y la proliferación de actores no estatales domésticos y externos, es necesaria mayor investigación sobre el proceso de toma de decisiones y los actores que en él intervienen¹⁰⁴. Estos cambios provocarían una mayor participación e influencia de actores no gubernamentales en los procesos de toma de decisiones.

Quizás la principal particularidad al momento de analizar la política exterior y el proceso de toma de decisiones en América Latina a diferencia de regiones más

101 WILHELMY, M.: *Las decis...*, *op. cit.*

102 RUSSELL, R.: *op. cit.*

103 *Ibidem* págs. 270 y 271.

104 *Ibidem*

desarrolladas, es la importancia que tiene el tipo de régimen político, especialmente considerando el menor peso de las organizaciones y la burocracia vinculadas a las relaciones internacionales *vis a vis* el poder del Ejecutivo. En tal sentido, junto con el régimen político, en la región resulta importante considerar el nivel institucionalización y profesionalización de las Cancillerías.

Asimismo, R. Russell plantea que es preciso distinguir en el análisis del proceso de toma de decisiones las situaciones especiales o peculiares (sean de crisis o no) de las de rutina, los niveles de consenso interno como un factor que amplía o restringe el espacio de decisión, la cultura política de los tomadores de decisiones que es importante dado que influye en las percepciones del contexto, el tipo de acciones que apoyan, el estilo de actuación internacional y el tipo de régimen, que juega un rol determinante en el grado de centralización o descentralización del proceso¹⁰⁵.

En temas de vital importancia para un país, la más alta autoridad política será probablemente parte de la principal unidad decisoria en alguno de los tres tipos definidos por M. y Ch. Hermann¹⁰⁶.

Respecto de las decisiones, los especialistas reconocen una amplia variedad de tipos como las unilaterales, negociadas, estructuradas, semiestructuradas o no estructuradas, emocionales, instrumentales, entre otras. Sin embargo, de acuerdo con A. Mintz y F. De Rouen¹⁰⁷, los cinco tipos básicos son:

- Las decisiones únicas. No son las más frecuentes en relaciones internacionales, porque la mayoría de las decisiones son parte de una secuencia de decisiones y/o son tomadas por la interacción con otros actores.
- Las decisiones interactivas. Son aquellas que involucran al menos dos líderes que toman decisiones que afectan y pueden verse afectadas por las decisiones del otro.

¹⁰⁵ *Ibidem*

¹⁰⁶ HERMANN, M. Y HERMANN, CH.: *op. cit.* pág. 363

¹⁰⁷ MINTZ, A. y DeROUEN, F.: *op. cit.*, págs. 15-17.

- Las decisiones secuenciales, que involucran una serie de decisiones interrelacionadas.

- Las decisiones secuenciales e interactivas. Son una combinación de los dos tipos anteriores y consisten en varias decisiones que consideran una secuencia de decisiones interactivas.

- Las decisiones tomadas por grupos, que pueden ser combinaciones de individuos, burocracias o coaliciones, las cuales consideran negociaciones entre los miembros del grupo, que suelen tener diferentes agendas, intereses y preferencias.

Sobre estos tipos de decisiones, A. Mintz y F. De Rouen plantean que existe una diferencia sustancial entre las dinámicas de toma de decisiones individuales y grupales, principalmente debido a las negociaciones internas que involucran estas últimas.

Es precisamente a este último tipo de decisiones a las que se refiere el modelo de política burocrática o gubernamental desarrollado por Graham Allison en 1971, para comprender la crisis de los misiles en Cuba. El cual se ha convertido en un modelo básico de análisis del proceso de toma de decisiones.

Este autor definió tres modelos para explicar los acontecimientos internacionales. El primero de ellos es el modelo del actor racional, basado en la visión realista de las relaciones internacionales, en la cual el Estado es un actor unitario que toma decisiones en forma racional y la decisión es la alternativa que maximiza sus utilidades. Según el propio Allison este modelo entiende que la decisión se toma en *“función de beneficios dados, de alternativas fijas y de consecuencias conocidas”*¹⁰⁸.

El segundo de los modelos de Allison es el organizacional. Éste considera que cada Gobierno consiste en un conglomerado de organizaciones, cada una con vida propia. Como sostiene Luciano Tomassini, *“en este modelo el comportamiento del gobierno no es tanto el resultado de una opción deliberada cuanto el producto de la interacción entre diversas organizaciones parcialmente coordinadas por los dirigentes*

108 ALLISON, GRAHAM (1988): *La Esencia de la Decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pág. 61.

gubernamentales”¹⁰⁹.

A diferencia de estos dos, el tercer modelo de Allison, el de la política burocrática, plantea que en la decisión intervienen varios actores, *‘no considera a un actor unitario, sino a varios actores como jugadores, jugadores que no sólo atienden cuestiones estratégicas específicas, sino también diversos problemas intra-nacionales; jugadores que actúan no en base a un conjunto consistente de objetivos estratégicos, sino de acuerdo a variadas concepciones relativas a fines nacionales, organizacionales y personales; jugadores que toman decisiones gubernamentales no a través de una elección única y racional, sino a través de negociaciones características de la política’*¹¹⁰. A diferencia del modelo organizacional, en este modelo la actuación y la interacción de estos actores es menos coherente¹¹¹.

En relación al modelo burocrático, Luciano Tomassini sostiene que “[l]os distintos actores no llegan a una decisión o a un curso de acción determinado a través de una elección racional o negociada sino a través de un proceso parcial, incompleto e incrementalista de ajuste que constituye, según este modelo, la esencia misma de la actividad política”¹¹².

De acuerdo con este modelo, para explicar por qué se tomó una decisión “es necesario identificar los juegos y los jugadores, desplegar las alianzas, pactos y compromisos”¹¹³. “Las decisiones en política exterior emergen a través de un espacio político abstracto más que de un procedimiento basado en una cadena de mando formal”¹¹⁴. Las decisiones surgen, en definitiva, de la lucha política y de las negociaciones entre actores y grupos.

La acción gubernamental sería entonces el resultado de la negociación política misma, de compromisos, conflictos y confusiones entre funcionarios que tienen intereses diversos e influencias asimétricas. “La conducta nacional en cuestiones internacionales

109 TOMASSINI, L.: *op. cit.*, pág. 195.

110 ALLISON, G.: *op. cit.*, pág. 213.

111 TOMASSINI, L.: *op. cit.*

112 *Ibíd.* pág. 196.

113 ALLISON, G.: *op. cit.*, pág. 215.

114 MINTZ A. y DeROUEN, F.: *op. cit.*, pág. 71.

puede concebirse como un emergente de juegos intrincados y sutiles, simultáneos y superpuestos, entre jugadores situados en posiciones de gobierno”¹¹⁵. En ese sentido, el proceso de formación de la política exterior y la adopción de decisiones comparten muchos rasgos propios del proceso político interno, donde la decisión se adopta a través de un proceso de ajuste como el de toda política¹¹⁶.

Este modelo da a entender que el poder del líder predominante puede ser afectado por la burocracia y/o las negociaciones políticas, a pesar de que en determinados países, como por ejemplo en Chile, el Presidente puede llegar a controlar o dominar las decisiones casi sin contrapeso. El modelo de Allison tendría, en consecuencia, menos aplicación en países con poder muy centrado en el Presidente y/o con una burocracia débil. No obstante, tal como se señaló, incluso en países donde la unidad decisoria final es el Presidente, éste puede ser influenciado por otros actores y factores.

Debido a los cambios ocurridos en el ámbito externo e interno, Roberto Russell sostiene que el modelo de política burocrática de Allison resulta el más idóneo y pertinente para estudiar los procesos de toma de decisiones en América Latina, porque permite comprender mejor la dinámica de los cambios en la política exterior y la toma de decisiones por los que atravesaba la región a principios de la década de los noventa¹¹⁷.

Manfred Wilhelmy, en cambio, no considera este modelo totalmente adecuado para estudiar la realidad chilena por estar basado en las características de Estados Unidos, donde la burocracia en relaciones exteriores tiene significativamente un mayor peso que, al menos, en Chile. Por ello, este autor plantea que en este país es más apropiado pensar en términos “*de una politización de la burocracia - la implementación de la política exterior por una burocracia que responde a influencias políticas*”¹¹⁸.

Para sostener lo anterior, M. Wilhelmy se basa en una serie de hechos tales como que el ingreso a la burocracia depende en alta medida de consideraciones políticas y que su trabajo se ve afectado por factores de ese ámbito. En ese sentido, los funcionarios

115 ALLISON, G.: *op. cit.*, pág. 237.

116 TOMASSINI, L.: *op. cit.*

117 RUSSELL, R.: *op. cit.*, pág. 272.

118 WILHELMY, M.: *Politics...*, *op. cit.*, pág. 62.

públicos ajustan sus actividades a marcos políticos para evitar riesgos en sus carreras, así como para mantener sus influencias en la organización. Todo lo cual, según este autor, implica una subordinación de la burocracia *vis a vis* los actores políticos.

Como se verá más adelante con mayor detalle, en el caso chileno el principal ente burocrático en la materia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, es superado en cuanto a su capacidad de influir en el Presidente por otros actores políticos en el proceso de toma de decisiones y en la formulación de la política exterior, lo que confirma los argumentos de Wilhelmy.

No obstante, algunos de los actores políticos que pueden llegar a tener una alta influencia en el mandatario son parte de la burocracia estatal y es preciso identificarlos. Asimismo, las observaciones de M. Wilhelmy al modelo burocrático no le restan valor para analizar el proceso de toma de decisiones, al menos en Chile, porque no afectan sus aspectos centrales como son que en él intervienen varios actores y que es un proceso de negociaciones como el de toda política.

La importancia de identificar los actores que intervienen en el proceso se deriva del hecho que la mayor complejidad de las relaciones internacionales provocaría una ruptura del monopolio de participación de los círculos elitistas tradicionales¹¹⁹, lo que llevaría al proceso de toma de decisiones a ser más pluralista.

Por tanto, se considera que el modelo de análisis burocrático de G. Allison ofrece una interpretación más adecuada del proceso a través del cual se toman las decisiones de política exterior y resulta más útil para identificar a quiénes participan en el proceso, sus posiciones y relaciones, y determinar su capacidad de influencia. Motivos por los cuales se utilizará en esta investigación.

El modelo burocrático tiene como conceptos organizadores cuatro preguntas:

1. Quién juega: se trata de identificar los actores gubernamentales que participan en el proceso.

119 *Ibidem*

2. Qué determina la posición de cada jugador: se busca identificar los factores (como intereses organizacionales, domésticos y personales) que influyen en las posiciones de los actores, ya que definen tanto lo que pueden hacer como las percepciones que los llevan a adoptar una postura dada.

3. Qué determina la influencia relativa de cada jugador: el propósito es descubrir el poder o la influencia efectiva de los actores sobre las decisiones y acciones gubernamentales.

4. Cómo se combinan, a través del juego, las posiciones, influencias y movimientos que desembocan en las decisiones y acciones gubernamentales: se busca establecer los canales de acción y las reglas del juego, entendiendo la decisión como resultante de la política.

Estas preguntas resultan una guía importante para comprender el proceso de toma de decisiones en Chile y en esta investigación se mantendrán sus líneas centrales, en particular, la importancia de identificar los actores, sus posiciones, las relaciones que establezcan entre ellos y su capacidad de influencia.

Los actores en el proceso de toma de decisiones son entes capaces de adoptar decisiones y acciones en cualquier contexto. Por tal motivo, M. Hermann, Ch. Hermann y R. Snyder consideran sólo a los funcionarios de gobierno que formalmente ocupan puestos de decisión como actores en el proceso¹²⁰. Estos pueden ser individuales o colectivos y ser caracterizados por intenciones consientes o por patrones de conducta que al menos en parte no son el resultado de una deliberación¹²¹, tal como vimos anteriormente en la definición de unidades decisorias. En tal sentido, sólo los funcionarios gubernamentales son tomadores de decisión, no un actor privado por poderoso que sea¹²². En el modelo de política burocrática, por ejemplo, los actores son individuos clave al mando de una organización, cada uno de los cuales está tratando de maximizar sus intereses, agendas y metas.

¹²⁰ HERMANN M. y HERMANN, Ch.: *op. cit.*, y SNYDER, R.: *op. cit.*

¹²¹ HILL, C.: *op. cit.*, pág. 27.

¹²² SNYDER, R.: *op. cit.*

R. Snyder reconoce, en todo caso, que incluir a actores no gubernamentales en el análisis daría una imagen más completa del proceso. Sin embargo, sostiene que metodológicamente no es lo más adecuado por la dificultad que significa aislar cada actor en el proceso de toma de decisiones. Además, argumenta que si se incluyeran a grupos de interés o líderes de opinión que realmente puedan tomar decisiones, de todas maneras habría que considerar la conducta del actor gubernamental que la transforma en una decisión gubernamental¹²³.

A pesar de los argumentos de R. Snyder, R. Russell considera necesario incluir a actores no gubernamentales debido a los cambios en el sistema internacional y en América Latina, que provocarían una mayor participación e influencia en los procesos de toma de decisiones de estos actores. Sostiene, además, que por las mismas razones los actores gubernamentales son (o debieran ser) mucho más sensibles a los intereses, influencia y presiones de los actores no estatales¹²⁴.

Luciano Tomassini también sostiene que el proceso de toma de decisiones es abierto o susceptible de ser influenciado por una serie de agentes o factores que trascienden el círculo de actores que formalmente intervienen en esa decisión¹²⁵. Según este autor, la toma de decisiones se compone de procesos colectivos, que involucran a representantes de numerosas agencias de gobierno, así como también de organizaciones ajenas a éste, como los parlamentos, los partidos políticos, las instituciones militares, la opinión pública y los grupos de presión. Lo importante, por tanto, es conocer quién está involucrado en una decisión, cómo y por qué¹²⁶.

Al igual que en el resto del mundo, en Chile después de la Segunda Guerra Mundial, *“la política exterior se transforma progresivamente en un área cada vez menos diferenciada del resto del proceso político, tendiendo a perder su tradicional separación relativa de los procesos netamente internos, característica del pasado que había sido propicia para la conservación del control marcadamente elitista de la política exterior*

123 *Ibíd*

124 RUSSELL, R.: *op. cit.*, pág. 256.

125 TOMASSINI, L.: *op. cit.*

126 SNYDER, R.: *op. cit.*, pág. 85.

así como su manejo casi exclusivo por parte del Ejecutivo”¹²⁷. A partir de esto, M. Wilhelmy plantea que se ha producido una ruptura del monopolio de participación de los círculos elitistas tradicionales y que han surgido nuevos actores y estructuras, con cada vez más frecuentes disensos y conflictos al interior de grupos políticos, lo que afectaría el proceso de toma de decisiones en política exterior.

En tal sentido, para R. Russell los actores en el proceso de toma de decisiones en América Latina son: los Presidentes, las Cancillerías, las agencias estatales en el área económica, el Congreso, los partidos políticos y la opinión pública. Alberto van Klaveren complementa esta lista agregando a los militares, la prensa y los grupos de interés (empresarios)¹²⁸. Para el caso particular de Chile, Manfred Wilhelmy define como los principales actores en el proceso de toma de decisiones al Presidente, el Ministerio de Relaciones Exteriores, los actores económicos gubernamentales (ministerios económicos y técnicos, el Banco Central, Comité de Inversiones Extranjeras, entre otros) y las Fuerzas Armadas¹²⁹.

Estos tres últimos estudios son de principios de la década de los años noventa, hecho que refuerza el argumento a favor de utilizar el modelo burocrático de Allison en esta investigación de manera de poder identificar a los actores que actualmente están participando en el proceso de toma de decisiones en Chile y su capacidad de influencia. De forma preliminar y a modo de ejemplo, se puede señalar que las Fuerzas Armadas tienen un menor peso en el proceso decisorio que el que tenía a fines del siglo XX y que, por el contrario, los empresarios, a pesar de ser actores no gubernamentales, lo han visto aumentado significativamente.

En tal sentido y siguiendo lo planteado por L. Tomassini y R. Russell, y aceptando que quienes toman finalmente las decisiones son funcionarios de gobierno, consideramos que los actores no gubernamentales pueden influir en ellos, por lo que es necesario tenerlos en cuenta para entender de mejor manera el proceso y cómo se alcanza una decisión.

Por tal motivo, se incluirán todos los actores que los especialistas reconocen en el

127 WILHELMY, M.: *Las dec...*, op. cit., pág. 136.

128 VAN KLAVEREN, A.: *Enten...*, op. cit.

129 WILHELMY, M.: *Las dec...*, op. cit.

proceso de toma de decisiones en América Latina y en Chile, cuales son el Presidente, la Cancillería, los actores económicos gubernamentales, las Fuerzas Armadas, el Congreso, los Partidos Políticos, los Empresarios, la Sociedad Civil y la Opinión Pública. En el caso de los actores económicos gubernamentales, se estudiarán principalmente los ministerios de Economía y Hacienda. Por su creciente participación internacional se considerará también al Ministerio de Defensa junto con las Fuerzas Armadas. Asimismo, se incluirá un actor que no está en sus categorías y que las fuentes utilizadas en esta investigación muestran con un papel central en el proceso, los asesores presidenciales en materia internacional.

V. METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN CHILE

Como se señaló, el análisis de los procesos de toma de decisiones se ha visto afectado por los cambios en el sistema internacional y tal como sostiene Alberto van Klaveren, ninguna teoría monocausal podría explicar la política exterior, incluida la de los estados pequeños, haciendo necesario aplicar un marco amplio para dar cabida a todas las variables en juego, vale decir las externas, las domésticas o internas, y las individuales / idiosincráticas. Por tal motivo y para una mejor comprensión del proceso de toma de decisiones en Chile, en esta investigación se recogen elementos teóricos de distintas escuelas de análisis de la política exterior y las relaciones internacionales.

Del realismo y el neorrealismo se tendrá en cuenta la importancia de la estructura externa y de los atributos y capacidades de los Estados en el proceso de toma de decisiones. También se considerará que la conducta exterior es una acción de los estados destinada a maximizar sus intereses. Por tanto, se entenderá que la conducta del Estado puede ser interpretada como racional o al menos inteligente.

Del liberalismo y el neoinstitucionalismo se acepta que la conducta internacional es endógenamente determinada y el resultado de negociaciones entre líderes dentro del Estado (que, por lo tanto, no es una unidad coherente). Asimismo, que existen intereses complementarios que permiten a los estados cooperar y que hay otros actores internacionales además de los estados (regímenes e instituciones internacionales) que

deben ser considerados en la definición de política exterior.

De la interdependencia compleja retomamos la afirmación de que la política exterior es la acción de los representantes del Estado y que las variables externas y domésticas interactúan entre sí, conciliando el proceso de toma de decisiones exigencias tanto nacionales como internacionales.

Respecto de la globalización, se considerará la posición de la corriente transformacionista tal como es descrita por Held y Mc Grew; esto es, que la juzgan como un proceso en desarrollo que ha hecho más difusa la frontera entre lo externo y lo interno, provocando un mayor impacto del primero sobre el segundo y, de esa manera, favoreciendo la cooperación entre los estados, con efectos sobre la soberanía y autonomía, y donde el rol de Estado está siendo redefinido por el Estado mismo.

Se entenderá que factores externos como la globalización y la interdependencia afectan los procesos de toma de decisiones en política exterior volviéndolos más complejos. Estos factores externos, junto con los domésticos, tienen un alto impacto sobre la política exterior y el proceso de toma de decisiones de países pequeños como Chile.

Como se señaló, la presente investigación tiene como objetivo comprender el proceso de toma de decisiones de política exterior durante el Gobierno de Ricardo Lagos. Para alcanzar ese objetivo se considerará como el más idóneo al modelo burocrático de G. Allison y sobre la base de sus presupuestos se han elaborado las siguientes preguntas, a las cuales se buscará dar respuesta en esta investigación.

1. ¿Cuáles fueron los principales actores en el proceso de toma de decisiones de política exterior durante el periodo?
2. ¿Cuál fue la posición de cada actor en dichas decisiones?
3. ¿Cuáles fueron los factores que influyeron en esas decisiones?
4. ¿Cómo se movilizaron los diferentes actores en torno a las decisiones?
5. ¿Cómo se relacionaron los distintos actores entre ellos?

Estas preguntas serán aplicadas a las tres decisiones escogidas, cuales fueron en orden cronológico:

1. La decisión de mantener negociaciones secretas con Bolivia para sacar su gas natural por puertos chilenos otorgándole amplias facilidades (del 2001 al 2002);
2. La negativa a apoyar en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas la invasión a Irak promovida por Estados Unidos (adoptada en marzo de 2003);
3. La decisión de no llevar a Argentina ante tribunales internacionales durante la crisis del gas producida por el incumplimiento de acuerdos vigentes sobre abastecimiento de gas natural y resolverlo a través del diálogo bilateral (de marzo a julio de 2004).

Estudiar la política exterior en su conjunto y el proceso de toma de decisiones en particular presenta una serie de limitaciones en Chile. En primer lugar, es difícil encontrar fuentes primarias que permitan conocer cómo se llegó finalmente a una decisión y quiénes participaron en el proceso. Lo anterior dificulta conocer, por ejemplo, cómo interactúan los actores y cómo modifican sus decisiones o posiciones por la interacción con otros actores. En segundo lugar, la bibliografía es más bien escasa y, en su mayoría, son ensayos basados en información periodística y en la experiencia personal de sus autores ocupando cargos públicos.

Por tal motivo, para este estudio se han utilizado como fuentes principales comunicaciones oficiales vinculadas con cada decisión analizada, intercambiadas entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las respectivas embajadas o representaciones diplomáticas de Chile en el exterior. Los mensajes, recopilados en el Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, fueron identificados con las abreviaturas CG La Paz, para el Consulado General de Chile en La Paz, MISONU, para la Misión de Chile en Naciones Unidas, y E. Argentina, para la Embajada de Chile en Argentina.

Se ha optado por estas fuentes, hasta el momento inéditas, porque ofrecen información oficial sobre materias en las que domina el secretismo, centralismo y falta de transparencia que caracteriza la política exterior chilena en general, y por la ausencia de

registros oficiales del proceso de toma de decisiones. Sólo en algunas ocasiones, excepcionales, actores que participaron del proceso de toma de decisiones dejaron testimonio del mismo.

En ese sentido, las fuentes escogidas son importantes porque permiten conocer el proceso de toma de decisiones a partir de información de actores que participaron directamente en el proceso, aunque presentan el inconveniente de que no siempre dan cobertura a todos los actores implicados. Al ser documentos oficiales intercambiados entre autoridades de Gobierno, permiten conocer de manera más fácil la participación del Presidente, la Cancillería y otros Ministerios en el proceso.

En vista de lo anterior y para comprender el proceso en su conjunto, incluyendo los actores no gubernamentales con capacidad de influir en él, se utilizaron también otras fuentes. En el caso de los empresarios, se emplearon informaciones publicadas en sus páginas institucionales y discursos o declaraciones a la prensa de sus principales dirigentes. Para las Fuerzas Armadas, se recurrió a artículos escritos por algunos de sus miembros, documentos oficiales y declaraciones públicas de sus máximas autoridades. En relación con la opinión pública, se utilizaron principalmente encuestas elaboradas por distintas empresas y medios de comunicación.

En el caso de los partidos políticos, al provenir de sus filas la gran mayoría de las autoridades de gobierno, las fuentes principales permiten conocer sus posiciones respecto de las decisiones, siendo estos antecedentes complementados y contrastados con información periodística. En el caso de los partidos de oposición, se recurrió principalmente a declaraciones a la prensa de sus autoridades y representantes.

Una fuente importante la constituyeron los discursos pronunciados por el Presidente Ricardo Lagos durante todo su mandato, una selección de los cuales fueron recopilados en una colección de cinco tomos y publicados durante los seis años que gobernó¹³⁰. A esta colección se suma un libro que reúne los seis Mensajes a la Nación del

¹³⁰ *Abrir las Puertas. Discursos Escogidos. Presidente de la República Ricardo Lagos Escobar. Gobierno de Chile, Santiago 2000 – 2006.*

periodo¹³¹.

La información de las fuentes señaladas será contrastada y complementada con otras fuentes, tales como discursos y documentos oficiales, información y análisis contenidos en libros, artículos académicos, material periodístico y referencias electrónicas.

131 Una Mirada Larga. Discursos Presidenciales 21 de mayo. 2000 – 2005, Gobierno de Chile, Santiago.

CAPÍTULO II.

LOS FACTORES INTERNOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE

El proceso de toma de decisiones y los actores que lo componen, se ven afectados por distintos factores internos tales como el régimen político, la situación económica y el modelo de desarrollo, aspectos sociales (composición étnica, equidad y justicia social) y culturales (historia). Asimismo, el proceso se ve influido por los patrones de política exterior establecidos por la historia y la idiosincrasia¹³².

Para contextualizar la investigación, en este capítulo se revisarán factores históricos, sociales y culturales, las características del régimen y la situación política, el estado de la economía y el modelo de desarrollo, en el momento en el que Ricardo Lagos asumiera el poder. Asimismo, se describirán las características generales de la política exterior chilena con énfasis en sus principios, lineamientos y características tradicionales, y los principales aspectos de la política exterior desarrollada por los dos gobiernos anteriores al del Presidente Lagos.

I. FACTORES HISTÓRICOS, SOCIALES-ÉTNICOS Y CULTURALES EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE

Entre los principales factores históricos que influyen en la política exterior de Chile, están la temprana formación del Estado chileno y los problemas relacionados con la consolidación del territorio nacional. A diferencia de otros países de la región, la conformación y el desarrollo de las instituciones del Estado fue un proceso relativamente

¹³² MACRIDIS, R.: *op. cit.*

rápido, “lo que le otorgó una base más sólida a la inserción internacional política y le permitió desarrollar de mejor manera las potencialidades del país”¹³³.

Ya en 1833 se elaboró una Constitución, que estuvo vigente por más de noventa años, la cual consolidó un sistema político altamente estable. Esta Constitución fue reemplazada el año 1925, por otra que reforzó el régimen presidencial de gobierno y que estuvo vigente hasta 1980. En consecuencia, desde 1833 hasta el 2010 Chile ha contado con tres constituciones. Como contrapunto puede mencionarse que, en el mismo período, Perú ha tenido nueve y Bolivia cinco.

En cambio, la definición de sus fronteras fue un proceso más lento. Chile se independizó de España en 1810, pero sus fronteras actuales sólo quedaron definidas más de cien años después con la firma en 1929 del Tratado de Paz entre Chile y Perú, quedando sólo algunos puntos pendientes que se resolverían a fines del siglo XX.

Estos factores han influido en los principios tradicionales de la política exterior del país. Como sostiene Alberto Van Klaveren, “los factores históricos y, sobre todo, las visiones e interpretaciones sobre ellos, han permeado las percepciones de actores muy relevantes de la política exterior e influyen poderosamente en la opinión pública”¹³⁴.

Pilar Alamos define estos factores como fuentes de la política exterior o el “conjunto de creencias, valores y tradiciones a través de los cuales el país ha intentado resguardar su soberanía, defender sus intereses nacionales”¹³⁵. Para esta autora “el origen de los principios que rigen las relaciones internacionales contemporáneas se encuentran en la etapa inicial de formación de Chile como Estado nación y en sus primeras actuaciones en el plano internacional”¹³⁶.

El espacio y el territorio nacional, según Alamos, han tenido un impacto en el relacionamiento externo de Chile al imponer el centralismo y un carácter insular, al igual

133 VAN KLAVEREN, A.: “Doscientos años de Política Exterior de Chile: de Hobbes a Grocio” en *Revista Política y Estrategia*, núm. 116, 2010, pág. 52.

134 VAN KLAVEREN, A.: “Inserción Internacional de Chile” en *Chile en los Noventa*, TOLOZA, CRISTIAN y LAHERA, EUGENIO, Dolmen Ediciones, Santiago, 1998, pág. 118.

135 SÁNCHEZ, W. (1999): *Las tendencias sobresalientes de la política exterior de Chile*. Citado por ALAMOS, P.: “Algunas Fuentes Históricas de la Política Exterior de Chile” en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 32, núm. 126, pág. 4.

136 ALAMOS, P.: *op. cit.*, pág. 37.

que cuestiones territoriales que se fueron sucediendo como resultado de indefiniciones del periodo colonial y de dificultades posteriores de demarcación fronteriza¹³⁷. Es en el “*área territorial y estratégica donde se observa mayor permanencia y hasta cierto punto mayor consenso en los principios y definiciones básicas de la política exterior chilena. Ésta se ha mantenido prácticamente constante pese a los abruptos cambios políticos que ha experimentado el país*”¹³⁸.

De la época colonial proviene la tradición legalista y el apego al derecho internacional en la política exterior chilena, elementos que se vieron reforzados luego de la independencia y en el transcurso del siglo XIX por los problemas de delimitación de las fronteras.

En cuanto a los aspectos demográficos, Chile tiene una baja población (2,7 millones en 1895 y 15 millones en el 2002) desigualmente distribuida a lo largo de su territorio con un alto porcentaje concentrado en la zona central del país. Situado al margen de las grandes corrientes migratorias internacionales, Chile recibió inmigrantes europeos, árabes y chinos en distintas oleadas desde mediados del siglo XIX hasta principios del siglo XX, aunque en menor cantidad que países como Argentina y Brasil.

Chile nació como país independiente con una mayor uniformidad étnica que la mayoría de los países en la región y sin conflictos de clase o sociales importantes. Desde entonces el país se ha caracterizado por su homogeneidad racial y social¹³⁹, y por no tener mayores conflictos étnicos, sociales, raciales, regionales y religiosos que amenacen la estabilidad y el orden político del país.¹⁴⁰

Otro elemento importante que tiene su origen en el siglo XIX, es la búsqueda del equilibrio de poder en el Pacífico Sur, teniendo como expresiones más destacadas la Guerra contra la Confederación Peruano - Boliviana (1836) y la Guerra del Pacífico

137 VAN KLAVEREN, A.: *Inser...*, op. cit.

138 *Ibidem* pág. 119.

139 De acuerdo con los datos del censo del año 2002, la población que se auto identifica como indígena en Chile es de 1.060.786 personas, lo que equivale al 6.6% de la totalidad de la población. De ellos casi el 90% son Mapuches.

140 Existe en el sur del país un conflicto entre comunidades mapuches y el Estado de Chile por el reconocimiento de su cultura, una mayor autonomía y derechos de tierra. Sin embargo, no representa una amenaza a la estabilidad política y está focalizado en reducidos sectores.

(1879-1883). De hecho, la guerra de 1836 es el primer ejemplo de política internacional de Chile. Ambos conflictos contribuyeron significativamente a la afirmación de la identidad nacional.

Joaquín Fernandois sostiene que *“la guerra fue, quizás, el último acto fundacional de Chile como nación. Es en este sentido que el mito de la guerra, es decir, que su relato sea una imagen que identifique a los chilenos como chilenos, adquiere un valor tan alto en la cultura popular y en general en la cultura cívica del país del siglo XX. Asimismo fue la consolidación de un ‘Chile patriótico’ que tendría gran presencia en la vida cívica en la primera mitad del siglo XX, pero que no desaparecerá nunca del todo”*¹⁴¹.

En el siglo XIX, entonces, se forjó la identidad como nación y se consolidó el territorio nacional casi con las características actuales, influyendo en las relaciones exteriores del país y principalmente con los países vecinos. Esto se ha traducido en relaciones vecinales intensas y complejas *“en que se fueron alternando episodios de cooperación e incluso de solidaridad regional con episodios de competencia y, en casos extremos, de conflicto diplomático y militar”*¹⁴², y en la definición de los principios básicos de la política exterior chilena como la preservación del territorio nacional y el respeto al derecho internacional.

Sólo mencionar, ya que será tratado más adelante con mayor detalle, que también de esta época provienen la búsqueda de un mayor entendimiento con Brasil como un contrapeso a Argentina, y las relaciones ambiguas (con periodos de acercamiento y otros de conflicto) con Estados Unidos.

De acuerdo a los factores que tradicionalmente se han utilizado para definir a los estados y su ubicación en el sistema internacional, vale decir tamaño geográfico y población, capacidad militar y desarrollo económico (en términos de su Producto Interno Bruto -PIB), entre otros, Chile es un país pequeño en vías de desarrollo.¹⁴³

141 FERNANDOIS, JOAQUÍN (2005): *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, pág. 37.

142 VAN KLAVEREN, A.: *Inser...*, op. cit., pág. 118.

143 El año 2000 la población de Chile alcanzaba los 15.4 millones de habitantes con una tasa de crecimiento cercana al 1%, estimándose que para el año 2025 pudiera llegar a cerca de 20 millones. Datos del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (<http://www.ine.cl>).

En cuanto a su territorio, Chile tiene la particularidad de estar presente en tres continentes. Estos son América del Sur, la Antártica y la Polinesia con el Archipiélago Juan Fernández, las Islas Sala y Gómez y la Isla de Pascua (incorporada al territorio nacional en 1888). El territorio continental, sin considerar el territorio antártico, es de 756.950 kilómetros cuadrados, superior al de cualquier país europeo con excepción de Rusia. Chile limita al Este con Argentina a lo largo de una frontera de más de 5.000 kilómetros, al Noreste con Bolivia, al Norte con Perú y al Oeste con el Océano Pacífico. La forma geográfica del país es una franja angosta y alargada (4.000 kilómetros), teniendo como parte más ancha 445 y la más estrecha 90 kilómetros.

La ubicación geográfica, al Sur de América del Sur, y la característica de estar rodeado por mar, desierto y cordillera han generado una autopercepción de aislamiento y también de lejanía respecto de los centros de poder más importantes, lo que se ha visto reflejado en la política exterior tradicional de Chile y que influyó de manera importante en la formulación de la desarrollada por el Gobierno de Ricardo Lagos.

En lo que se refiere a la economía, históricamente se ha basado en un modelo primario exportador, con envíos al exterior principalmente de recursos naturales, agrícolas y minerales (trigo, guano, salitre, cobre, entre otros) y se ha caracterizado por una alta dependencia energética de fuentes externas (petróleo y gas). Esto lo ha vuelto un país especialmente vulnerable a las crisis económicas internacionales.

Respecto del tamaño de su economía, el año 2000 Chile tenía un Producto Interno Bruto que superaba levemente los US\$ 75.000 millones, siendo su PIB per cápita (PPP)



de US\$ 9.417¹⁴⁴. Su economía estaba basada principalmente en las exportaciones de recursos naturales (cobre, celulosa y recursos del mar), lo que confirma su histórica alta dependencia de los mercados mundiales y su vulnerabilidad frente a las crisis económicas internacionales.

Tabla N°1: Chile, datos básicos

Área	756,950 km ² Sin incluir el territorio antártico.
Fronteras con	
• Argentina	5,150 km ²
• Bolivia	861 km ²
• Perú	160 km ²
Costa	4.345 Kms.
División Administrativa	2000: 13 regiones 2007: 15 regiones
Población	
• 1990	13, 078.782
• 2000	15, 397.784
• 2006	16, 432.671
PIB (miles de US\$):	
• 1990	32.982
• 2000	75.404
• 2006	145.845

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile.

Como país pequeño en vías de desarrollo también lo han definido y lo siguen haciendo las más altas autoridades del país, sus elites y los académicos vinculados a las relaciones internacionales. El propio Presidente Ricardo Lagos en su primer discurso al país el año 2000, señaló “[L]os chilenos somos el 0.3 por ciento de la población mundial. Somos un pequeño país [...]”¹⁴⁵. Asimismo, entre los objetivos de política exterior del Gobierno Frei Ruiz-Tagle estuvo el fortalecimiento del sistema multilateral como una forma de proteger los intereses de “países pequeños como el nuestro”. Por otro lado, el economista chileno Patricio Meller, que ha analizado la historia económica de Chile, también lo define como tal en un estudio sobre los beneficios y costos de la globalización para Chile¹⁴⁶. Esta condición ha tenido y sigue teniendo una alta importancia en el

¹⁴⁴ A modo de referencia, ese mismo año España tuvo un PIB per cápita (PPP) de US\$19.472, Portugal de US\$17.290 y Noruega de US\$29.918.

¹⁴⁵ Mensaje Presidencial en el inicio de la Legislatura Ordinaria, Congreso Nacional, Valparaíso, 21 mayo 2000.

¹⁴⁶ MELLER, PATRICIO (2001): Beneficios y costos de la globalización: Perspectiva de un país pequeño, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Documentos de Trabajo, Santiago.

comportamiento internacional de Chile.

Como un país pequeño y vulnerable a factores externos y a los intereses de las grandes potencias, Chile ha desarrollado un tradicional comportamiento internacional de apoyo al multilateralismo, el respeto de los tratados y el derecho internacional, y la solución pacífica de las controversias. Las autoridades chilenas, con la excepción del régimen militar, han considerado que para un país pequeño, los espacios multilaterales permiten balancear la influencia de los países más poderosos y que como tal necesita de reglas estables y conocidas de acción, en las que la acción colectiva prime sobre lo unilateral.

Por otra parte, factores internos como la situación política, el régimen de gobierno, la situación económica o el modelo de crecimiento, también han sido fundamentales al momento de la formulación y ejecución de la política exterior chilena, especialmente durante los últimos cincuenta años, con un alto impacto en el proceso de toma de decisiones.

A partir de 1990, Chile realizó avances concretos hacia el establecimiento de un sistema político democrático, estable y sólido, principalmente a través del fortalecimiento de sus instituciones. Esto ocurrió al mismo tiempo que el país experimentaba un sostenido crecimiento económico y social iniciado a mediados de los años ochenta, producto de reformas económicas implementadas en la década anterior, un buen manejo macroeconómico, un importante nivel de consenso político respecto de la política económica y políticas sociales adecuadas.

Lo señalado permitió un mejoramiento significativo de los niveles de desarrollo material y humano del país. De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, el año 1998 Chile se encontraba entre los países con un alto desarrollo humano, ocupando el número 38. El año 2006 bajó al lugar 43, pero igualmente dentro de la misma categoría¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, en (<http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>).

Producto de los avances políticos y económicos, a fines de los años noventa del siglo pasado circuló en el ambiente político y académico chileno la idea de que el país era una potencia media con importantes niveles de influencia en América Latina y un país con reales posibilidades de alcanzar el desarrollo¹⁴⁸. Durante esos años se hablaba del modelo chileno de fortalecimiento de la democracia acompañado de desarrollo económico, tal como es descrito por Paul Drake e Iván Jaksic en el libro *“El modelo chileno. Democracia y Desarrollo en los noventa”*¹⁴⁹. Los resultados económico-sociales y políticos, fueron reconocidos en el exterior, principalmente en Estados Unidos y Europa, con los cuales Chile suscribió acuerdos políticos y económicos.

El “*modelo chileno*” era sinónimo de un país que había implementado con resultados positivos las recomendaciones del “*Consenso de Washington*”. Por esos motivos, Chile era considerado por los Estados Unidos como un modelo en la región. A mediados del 2004 el entonces Embajador de Estados Unidos en Chile, William Brownfield, declaró: “*Chile ofrece un modelo a la región de un país que ha tomado decisiones, que ha aprobado reformas que han producido un país cuyas instituciones funcionan bien. No quiero sugerir que es un país perfecto o que no hay tareas pendientes, pero hasta cierto punto Chile representa un modelo a la región, y a nuestro juicio es un modelo positivo*”¹⁵⁰.

Los resultados de las reformas políticas y económicas, le trajeron reconocimiento en algunos países de América Latina, pero también suspicacias y críticas en otros como Argentina, Brasil, Venezuela, Bolivia y Ecuador, países con modelos de desarrollo distintos que cuestionaban conceptos como el libre mercado. Cabe mencionar a modo de ejemplo, un artículo del New York Times, titulado “*Chile, el niño rico del barrio (se empieza a sentir sólo)*” de abril del 2004¹⁵¹. En este artículo se sostiene que a pesar de ser un país virtuoso a los ojos de Estados Unidos, Chile comenzó a verse aislado y solitario

148 Esta idea se vio reforzada cuando a principios del 2010 Chile ingresó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

149 DRAKE, PAUL y JAKSIC, IVAN (1999): *El modelo chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa*, LOM ediciones, Santiago.

150 La Tercera: Entrevista a William Brownfield, Santiago 2004.

151 The New York Times: Larry Rohter: *Chile, the Rich Kid on the Block (It Starts to Feel Lonely)*, 28 de abril de 2004.

en una región donde en la primera década del siglo XXI dominaban gobiernos de izquierda.

La posibilidad de tener un rol más influyente en la región se tradujo en cambios en los objetivos de la política exterior de Chile, los cuales comenzaron a hacerse evidentes durante el Gobierno de Ricardo Lagos, periodo en el cual tanto la estabilidad política como económica del país se hicieron más fuertes convirtiéndose en un importante factor de “*poder blando*”, que le permitió a Chile asumir cierto liderazgo en la región. Esto, sumado a los problemas originados por modelos de desarrollo distintos, tendría importantes consecuencias en las relaciones de Chile en la región durante el Gobierno de Ricardo Lagos.

II. LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y EL MODELO DE DESARROLLO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE

Al comienzo del Gobierno de Ricardo Lagos, la situación económica del país se encontraba atravesando por un mal momento debido a los efectos de la denominada crisis financiera “*asiática*”¹⁵² de fines de los años noventa y cuyos efectos se extendieron en Chile hasta el año 2003. En 1999 la economía chilena se contrajo en un 1%, por primera vez luego de más de quince años de alto crecimiento.

La crisis afectó fuertemente al país debido en gran medida al impacto negativo que tuvo en las exportaciones, principal motor de la economía chilena. Para el año 2000 el comercio exterior contribuía en cerca de un 60% al PIB. En particular, la crisis afectó la demanda internacional de cobre, producto que en esos años representaba alrededor de un tercio de las exportaciones totales del país. Produjo una pérdida en los términos de intercambio de un 15% entre 1997 y 1999, y una fuerte disminución en el flujo de capitales al país¹⁵³. Esta situación se vio agravada por las consecuentes crisis económicas en

¹⁵² Crisis que se inició con la devaluación de la moneda tailandesa en julio de 1997 y que rápidamente se expandió por la región y luego al mundo.

¹⁵³ *The World Bank: Chile New Economy Study, Febrero de 2004.*

Argentina, Brasil y Rusia y la recesión en los Estados Unidos. Todo lo cual se tradujo en un aumento del desempleo el que por poco alcanza los dos dígitos.

La recuperación de la crisis tardó más que en otros países debido a la adopción por parte del Banco Central de Chile de políticas, tales como el mantenimiento de altas tasas de interés, que hoy en día son consideradas erróneas si lo que se busca es reactivar la economía.

Aunque no llegó a las tasas previas, el país pudo comenzar a retomar el crecimiento económico a partir del año 2000 y mantenerse como una de las economías emergentes más estables y sólidas. Esto se debió a la recuperación de la economía mundial, pero también a una serie de reformas implementadas durante las décadas anteriores que le dieron al país solidez macroeconómica e instituciones fiscales fuertes que facilitaron retomar el crecimiento.

En concreto las reformas se originaron con la adopción por parte del Gobierno militar (1973 - 1990), a mediados de los años setenta, del modelo neoliberal. Este modelo vino a reemplazar en Chile, la política económica de décadas previas basada en la industrialización por sustitución de importaciones con un activo rol del Estado.

El objetivo del Gobierno militar al reformar la economía fue hacerla más abierta, competitiva, dirigida por el sector privado y sin regulación de los precios. Las reformas incluyeron la privatización de empresas del Estado, el desmantelamiento del proteccionismo estatal, cambios regulatorios para abrir y hacer más competitiva la economía, la apertura del comercio, y reformas a los impuestos, a los sistemas financieros y de seguridad social y, sobre todo, la liberalización del mercado¹⁵⁴.

Este modelo colocó al comercio exterior como el motor de la economía chilena, lo que, como se verá a continuación, ha tenido un fuerte impacto en la política exterior hasta el día de hoy.

154 JADRESIC, E. y ZALHER, R. (2000): *Chile's Rapid Growth in the 1990s: Good Policies, Good Luck, or Political Change? Documento de Trabajo del Fondo Monetario Internacional.*

A esto se sumaron reformas implementadas por los dos primeros gobiernos luego del retorno a la democracia (Patricio Aylwin 1990-1994 y Eduardo Frei 1994-2000), dirigidas a abrir y al mismo tiempo integrar la economía nacional en los mercados internacionales, convirtiendo a Chile hoy en día en una de las economías más abiertas del mundo. Esto se alcanzó a través de tres vías distintas, pero complementarias. Primero, una reducción unilateral de los aranceles¹⁵⁵, segundo, la suscripción de acuerdos bilaterales, regionales y subregionales de libre comercio, y tercero, la defensa de la liberalización del comercio por la vía multilateral a través de negociaciones en la Organización Mundial de Comercio (desde 1994) y otros foros económicos multilaterales (como APEC).

Es importante destacar que desde el primer Gobierno luego del retorno a la democracia, hubo consenso general entre las autoridades políticas del país en no reformar el modelo económico implementado durante la dictadura. Existía un alto nivel de consenso sobre la premisa de que la economía debía ser liderada por el mercado y el sector privado, que el desarrollo económico era central para eliminar la pobreza y que las exportaciones eran fundamentales para el crecimiento. La principal razón para mantener y no reformar el modelo económico en sus fundamentos, además de los resultados positivos que estaba teniendo en cuanto a crecimiento de la economía, fue evitar conflictos con el empresariado y las elites, en su gran mayoría cercanas al régimen militar y defensoras del modelo económico, que se pudieran constituir en focos de tensión que dificultaran o desestabilizaran el proceso de democratización en curso¹⁵⁶.

A pesar de mantener el modelo económico, el nuevo Gobierno democrático y los que le siguieron le imprimieron un sello social que lo diferenció del régimen militar. Esto se hizo a través de un mayor énfasis en la equidad, pasando a ser denominado por las autoridades políticas como “*economía social de mercado*”.

Desde el año 1990 la política comercial, dentro de la política exterior de Chile, tuvo como principal objetivo contribuir al desarrollo económico del país a través de la expansión y profundización de las relaciones con países, agrupaciones de países y

¹⁵⁵ El año 2003 Chile alcanzó una tarifa fija de un 6% para las importaciones, disminuyendo desde el 15% a principios de los años noventa del siglo anterior.

¹⁵⁶ GARRETÓN, MANUEL ANTONIO (1993): *La redemocratización política en Chile: transición, inauguración y evolución*, FLACSO, Santiago.

organismos multilaterales importantes para su comercio exterior¹⁵⁷. Estos objetivos profundizaron las políticas de promoción y diversificación de las exportaciones, así como de los mercados de destino. Como resultado, el número de productos exportados pasó de 200 en 1975 a 3.747 en el 2001, y el número de empresas exportadoras de 200 a 5.600 durante el mismo periodo. En 1975 Chile exportaba sus productos a 50 países y en el 2001 a 185¹⁵⁸.

Producto de las reformas, durante los años noventa del siglo pasado Chile alcanzó una estabilidad económica con una tasa de inflación baja, un sistema financiero sólido (gracias a la regulación y supervisión del sistema financiero y bancario) y un equilibrio en las cuentas fiscales. A esto se sumó la apertura comercial señalada y la calidad de las instituciones en comparación con países de igual nivel de desarrollo. De acuerdo con el Banco Mundial, el marco institucional de Chile se encontraba por sobre todos los demás países de América Latina y era más cercano al de países miembros de la OCDE¹⁵⁹.

Todas estas políticas provocaron un alto crecimiento económico. Según el Banco Mundial, desde mediados de los años ochenta hasta 1997, la economía chilena fue una de las de mayor crecimiento en el mundo con un PIB que era más del doble del promedio de América Latina y mayor que el de cualquier otro país en la región¹⁶⁰. En esos años, Chile era considerado como una de las economías más estables en términos macroeconómicos de América Latina y una que competía a la par con las economías más desarrolladas¹⁶¹.

El crecimiento económico se tradujo en un importante incremento en el ingreso per cápita y, junto con políticas sociales implementadas por el Gobierno, en una significativa reducción de la pobreza, que pasó de un 45% de la población en 1987 a un

¹⁵⁷ Durante la década que va entre los años 1990 y 2000, Chile suscribió acuerdos bilaterales con Argentina (1991), México I (1991), Venezuela (1993), Bolivia (1993), Colombia (1993), Ecuador (1994), Canadá (1996), México II (1998), Perú (1998) y Cuba (1998) y tres Acuerdos bilaterales con agrupaciones de países: Unión Europea (1996), MERCOSUR (1996) y Centroamérica (1999).

¹⁵⁸ *ProChile*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (<http://www.prochile.cl>).

¹⁵⁹ *The World Bank*, op. cit.

¹⁶⁰ *Ibíd*

¹⁶¹ El periodo 1986 a 1998 se destaca como el de más alto crecimiento económico en toda la historia de Chile, promediando más de un 7% anual. Ver: Banco Central de Chile, Documentos de Trabajo “Mirando el Desarrollo Económico de Chile: una comparación internacional”, 2005.

19% en el 2003¹⁶² y a importantes mejoras en los indicadores sociales¹⁶³, contribuyendo a mejorar levemente una de las peores distribuciones de ingreso en el mundo¹⁶⁴.

A partir del año 2000, el nuevo Gobierno orientó la política fiscal de acuerdo a una regla pre-anunciada basada en el logro de un superávit estructural del 1% del PIB. Esta política es considerada como anti cíclica, pues permite aminorar los impactos de los ciclos económicos y con ello mantener un crecimiento sólido, parejo y estable. La decisión del Gobierno fue no gastar los excedentes de un alto precio del cobre (principal exportación del país), y ahorrar la diferencia entre el precio del momento (que llegó a estar sobre los US\$3 por libra al finalizar el mandato de Ricardo Lagos) y su valor histórico (US\$1 por libra) para estar preparados para financiar el gasto fiscal en épocas de crisis. “[N]uestro gasto es contenido en épocas de vacas gordas para poder tener dinero en épocas de vacas flacas”¹⁶⁵. La medida se aplicó a pesar de que significaba no crecer al mismo ritmo que en años previos.

La aplicación de esta política fiscal se tradujo en la disminución entre tres y cuatro puntos del gasto fiscal al inicio del mandato del Presidente Lagos y fue considerada en su momento como continuadora de una política económica profundamente conservadora, siendo muy criticada por sectores de oposición que presionaban para aumentar el gasto social en momentos de recesión. Estos sectores culparon a la aplicación de esta política de que los efectos de la crisis asiática se prolongaran en Chile hasta el 2003. Pese a las críticas, el Presidente Lagos mantuvo durante todo su Gobierno esta decisión, siendo ésta a su vez continuada por su sucesora, la Presidenta Michelle Bachelet.

La fortaleza financiera del país fue consolidada, además de la regla fiscal, por un esquema de metas de inflación y a la flotación cambiaria, decretados entre 1999 y el 2000. La estabilidad macroeconómica y la fortaleza financiera permitieron que entre los años 2000 y 2006, Chile duplicara su PIB al igual que su ingreso per cápita (ver Tabla N° 2).

162 Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional - CASEN- del Ministerio de Planificación de Chile (MIDEPLAN).

163 The World Bank: *op. cit.*

164 De acuerdo con el Índice de Gini, en los años 2000 y 2003 Chile tenía índices de 55,2 y 54,7 respectivamente, siendo 100 una inequidad perfecta. Datos del Banco Mundial.

165 La Tercera: Joseph Ramos: *Lagos y el crecimiento económico*, martes 3 de enero de 2006.

Tabla N°2. Indicadores económicos de Chile: 1990-2006

	1990	1995	2000	2003	2006
Crecimiento PIB (%)	3.8	10.4	4.5	4.0	4.0
PIB (miles US\$)	32.982	71.486	75.404	73.990	145.845
Exportaciones (miles US\$ FOB)	8.373,0	16.604,0	19.210,3	21.664,2	58.116,4
Importaciones (miles US\$ CIF)	7.677,0	15.914,1	17.091,4	17.941,3	35.903,1
Inflación (%)	27.3	8.2	4.5	1.1	2.6
Desempleo (%)	7.7	7.4	9.7	9.5	8.0
PIB per cápita (US\$)	2.427	4.966	4.897	4.648	8.875
US\$ PPP			9.417		13.880

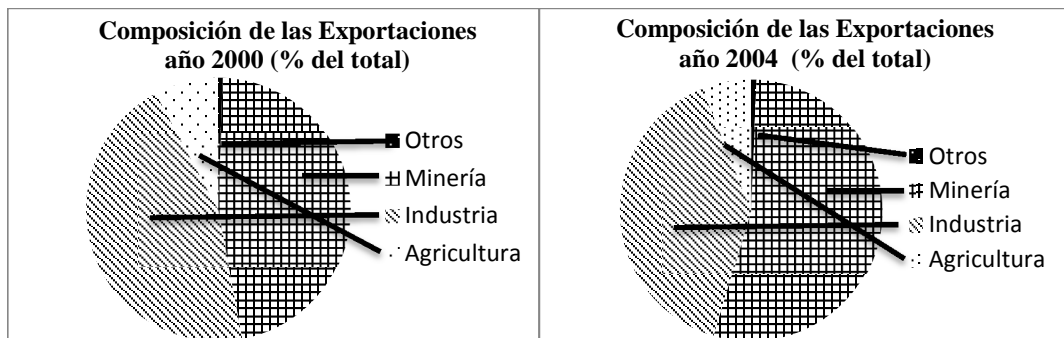
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Chile.

Las principales debilidades de la economía chilena durante esos años, fueron el capital humano poco calificado resultado de la baja calidad de la educación, y la escasa innovación en tecnología, consecuencia del bajo gasto en esta materia¹⁶⁶. A esto se agregaba una deficiente infraestructura en transporte y una de las peores distribuciones del ingreso en el mundo. En tal sentido, durante el Gobierno de Ricardo Lagos, se realizaron significativos avances en materia de infraestructura vial y portuaria. En educación los avances se centraron en la cobertura, en los sueldos del sector y en infraestructura, pero no se implementaron reformas que apuntaran a mejorar la calidad de la educación.

La principal vulnerabilidad de la economía chilena era, y sigue siendo, su alta exposición a las crisis económicas internacionales por la dependencia que tiene de las exportaciones de *commodities*, tal como se aprecia en los gráficos a continuación. En ellos se ve como el cobre y hierro (dentro de la Minería) representaban en los años 2000 y 2004, un 43% y un 46,7% del total exportado por todos los sectores, y la celulosa, papel y derivados casi un 16 % y un 10,4 %, respectivamente, del total de las exportaciones.

¹⁶⁶ Esto según, entre otros, de informes sobre la economía chilena del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Gráficos No 1. Composición de las Exportaciones



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ProChile (ProChile: Gerencia de Desarrollo Estratégico: Análisis Exportaciones Chilenas 2004)

Por su nivel de apertura Chile era uno de los países “*más integrados a la economía mundial y su dinámica de crecimiento y expansión interna están determinados esencialmente por el dinamismo de la demanda internacional. Este hecho marca que para el país, los contextos regional y mundial son claves para su estabilidad económica, crecimiento y desarrollo*”¹⁶⁷.

En el Gobierno de Ricardo Lagos se produjeron avances para disminuir la vulnerabilidad mediante la política de superávit estructural del 1% del PIB y la suscripción de acuerdos comerciales que dieran mayor certidumbre a las relaciones comerciales con los principales socios y abrieran mercados a nuevos productos con mayor valor agregado.

En síntesis, al iniciar su mandato el Presidente Lagos enfrentó una difícil situación económica debido a los efectos de una crisis económica internacional. No obstante, internamente el país había realizado importantes avances en materia de reformas estructurales en su economía que le dieron estabilidad macroeconómica y financiera, permitiéndole retomar a mediados de su mandato el crecimiento de la mano de la recuperación económica internacional y de nuevas políticas económicas internas.

¹⁶⁷ BERNAL MEZA, R.: “La política exterior regional y las relaciones con Argentina” en ARTAZA, M., Nue..., op. cit., pág. 19.

III. LA SITUACIÓN POLÍTICA Y EL RÉGIMEN DE GOBIERNO EN LA POLÍTICA EXTERIOR

En Chile existe un sistema presidencialista de gobierno, con un Estado unitario y centralizado, lo que conlleva a una concentración de todo o la mayor parte del poder ejecutivo en manos de una sola persona. De acuerdo con la Constitución Política del Estado de 1980, hay una alta centralidad decisoria en la figura del Presidente de la República quien reúne las funciones constitucionales de Jefe de Estado y de Gobierno. El alto poder político del Presidente se ve acrecentado por el hecho de que es elegido a través de elecciones directas, lo que le otorga cierta independencia de los partidos políticos que lo apoyan¹⁶⁸.

Cuando se inauguró el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos en marzo del 2000, el país se encontraba en una situación política considerablemente mejor que la que enfrentaron sus dos antecesores inmediatos al comienzo de sus respectivos mandatos. En diez años el país había realizado significativos avances en su transición política a la democracia luego de los dieciséis de dictadura militar, e incluso las máximas autoridades sostenían que la transición, dentro del proceso de democratización, ya había concluido. De hecho, las instituciones democráticas eran más fuertes, se había restablecido la independencia del sistema judicial y las Fuerzas Armadas se encontraban bajo el control civil.

Al igual que durante los dos primeros gobiernos democráticos, durante el mandato de Ricardo Lagos numerosos militares en servicio y en retiro fueron procesados y algunos de ellos, condenados por violaciones a los derechos humanos cometidos durante el régimen militar, pero a diferencia de la década de los noventa, las Fuerzas Armadas y los partidos de oposición, cercanos a la dictadura, aceptaron los fallos de los tribunales de justicia sin que se produjeran movimientos de tropas u otros actos que pudieran amenazar la estabilidad del país.

168 HUNEEUS, C.: *La democracia presidencial en Chile*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2009, recuperado de Internet: (<http://www.juridicas.unam.mx>).

Esta situación le permitió a Ricardo Lagos, primer Presidente socialista desde Salvador Allende, destinar menos tiempo y energías que sus dos antecesores a temas relacionados con la dictadura militar. Tanto Patricio Aylwin como Eduardo Frei Ruiz – Tagle, tuvieron que dar prioridad a las relaciones cívico-militares dentro de sus agendas políticas, de las cuales dependía, en gran medida, el proceso de democratización.

Desde 1990 y hasta el comienzo del Gobierno de Ricardo Lagos, la política chilena estuvo determinada por el objetivo de mantener la estabilidad y los consensos, a pesar de las características anti-democráticas de la Constitución vigente desde 1980 y los traumas del pasado político reciente. En otras palabras, los gobiernos democráticos decidieron que era más importante alcanzar la estabilidad política avanzando paso a paso que reformar la Constitución de forma inmediata, para no poner demasiada presión sobre los grupos militares y político-económicos que apoyaron el régimen militar, evitando así poner en riesgo la transición.

Es así como el primer Presidente en democracia, Patricio Aylwin (1990-1994), enfrentó un escenario político delicado por la desconfianza de los empresarios hacia el Gobierno y la continuidad de Augusto Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército. Por ello, su prioridad fue consolidar la democracia política de forma incremental y moderada.

Cabe recordar que el fin de la dictadura fue finalmente un compromiso por parte de la oposición al régimen militar que involucraba aceptar la Constitución existente a cambio de reformas inmediatas pero limitadas con la esperanza de realizar las más sustanciales más a largo plazo¹⁶⁹. La “*democracia de consensos*” como fue denominada la transición chilena, respondió a un análisis de los partidos de oposición al régimen militar de la experiencia previa al golpe militar de 1973 en el sentido de reconocer como una de “*las principales fallas (...) la incapacidad de mantener los consensos necesarios para sostener una democracia. Para la Concertación de Partidos por la Democracia*”¹⁷⁰,

169 GARRETÓN, M. A.: *op. cit.*

170 Coalición de partidos políticos de centro izquierda que incluye a la Democracia Cristiana, el Partido Socialista, el Partido por la Democracia y el Partido Radical Social Demócrata. La Concertación fue producto de un pacto instrumental entre dichos partidos con el objetivo de derrotar al régimen militar utilizando los mecanismos institucionales impuestos por la Constitución de 1980.

*los consensos, la negociación y los pactos llegaron a ser casi una obsesión, basada en el deseo de lograr, mantener y garantizar la gobernabilidad*¹⁷¹.

La democracia de consensos o de los acuerdos, queda demostrada según Carlos Huneeus en *“la inclusión de la minoría en importantes instituciones, la mayoría ha seguido una política de negociaciones y compromisos con la oposición y ésta ha mantenido, en general, una política constructiva con el gobierno”*¹⁷². Basados en estos argumentos, algunos autores sostienen que la *“democracia de los acuerdos”*, se tradujo en una mayor estabilidad para el sistema político, el cual gracias a ella no se vio enfrentado de golpe a fuertes presiones que pudieran amenazar el proceso en su conjunto. Sus críticos, en cambio, plantean que no era representativa de los intereses de la mayoría y por tanto que debilitaba el sistema político.

La *“transición por acuerdos”*, como también se ha definido la transición chilena a la democracia, se inició luego del plebiscito de 1988¹⁷³ y adquirió ésta característica por la fragilidad de la situación política con el General Pinochet al mando del Ejército, movimientos de tropas y empresarios amenazantes. El plebiscito de 1988 desencadenó un proceso de transición a la democracia que se desarrolló dentro de plazos y mecanismos establecidos por el propio régimen militar, pero modificados en parte por la oposición y alterados sustancialmente en su significado por esta última¹⁷⁴.

Cabe recordar que Augusto Pinochet dejó el poder Ejecutivo luego de la derrota electoral en el plebiscito de 1988 y las elecciones presidenciales y parlamentarias de diciembre de 1989, en las cuales su candidato (Hernán Büchi) obtuvo un 29.39% de los votos frente a los 55.2% de Patricio Aylwin. Esto fue una demostración de que al menos un tercio del país apoyaba al Gobierno militar, lo cual se explica en la representación que tradicionalmente ha tenido la derecha política en Chile sumado al apoyo logrado en distintos sectores de la población por el éxito que las reformas económicas implementadas durante su mandato estaban teniendo en el país. Este apoyo le permitió a Pinochet negociar

171 FUNK, ROBERTO (2006): *El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena hacia el socialismo*, Editorial Universidad Diego Portales, Santiago, pág. 8.

172 HUNEEUS, C.: *La democ.*, op. cit.

173 Celebrado el 5 de octubre a través del cual debía decidirse la mantención de A. Pinochet por un nuevo período de ocho años. La alternativa “no” obtuvo la mayoría con un 56% de los votos.

174 GARRETÓN, M. A.: op. cit.

su salida del poder (se mantuvo como Comandante en Jefe del Ejército hasta 1997 para pasar luego a ser Senador vitalicio) y dejar los que han sido definidos como “*enclaves autoritarios*”¹⁷⁵ algunos de ellos consignados en la Constitución.

Esta Constitución establecía en grandes términos una “*democracia protegida*”, otorgándole un papel tutelar a las Fuerzas Armadas a través de los denominados enclaves autoritarios, tales como la institucionalización de senadores designados (9 de un total de 35) y la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. Lo anterior se consagraba a través de la implementación del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA)¹⁷⁶, al cual la Constitución le daba amplias atribuciones para fiscalizar a la administración. El Consejo tenía el poder de nombrar a cuatro de los nueve senadores designados y a dos de los siete miembros de Tribunal Constitucional, mientras que el Presidente de la República y el Presidente del Senado sólo podían nombrar uno cada uno. Además, sólo el COSENA podía remover a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Asimismo, el régimen militar limitó la expresión estableciendo una serie de controles en instituciones gubernamentales cuya existencia deriva del consentimiento popular. Es así como la Constitución establecía que los Intendentes regionales, los gobernadores y los alcaldes de las principales ciudades fueran nombrados por el Presidente. Finalmente, la Constitución establecía *quórum* altos para las reformas constitucionales haciéndolas, en la práctica, casi imposibles de alcanzar sin previa negociación y el apoyo de parlamentarios de la oposición. Las reformas constitucionales se hacían aún más difíciles por la existencia de los senadores designados.

¹⁷⁵ Definición de Manuel Antonio Garretón, en GARRETÓN, M. A.: *op. cit.*

¹⁷⁶ Consejo de Seguridad Nacional –COSENA–, órgano de Gobierno compuesto por once miembros (Presidente de la República, Presidente del Senado, Presidente de la Corte Suprema, Comandantes en Jefe de las FF.AA., Director General de Carabineros). Esta composición le otorga a los líderes militares una mayoría absoluta en cualquier votación al interior del organismo. El COSENA podía emitir su opinión sobre cualquier materia que a su juicio pudiera dañar el orden institucional o amenazar la seguridad nacional. El COSENA podía, entonces, amonestar a cualquier autoridad de Gobierno o institución, incluidos parlamentarios y el Presidente, sobre cualquier materia que considerara relevante para la seguridad nacional. La Constitución establecía que el Presidente debía solicitar su autorización para imponer cualquier estado de excepción y daba autoridad al COSENA para solicitar a todos los órganos del estado cualquier información que considerara necesaria para la seguridad nacional.

La Ley Electoral (reformada sólo en el 2015) representaba otro enclave autoritario y anti-democrático. Ella establece, para ambas cámaras del Congreso, que en cada distrito se eligen dos candidatos, y para que una lista gane los dos escaños debe obtener el doble de votos que la siguiente, lo que teóricamente, y en la práctica así ha sucedido, permite a una lista minoritaria obtener cerca del 50% de los asientos en el Congreso por la dificultad que significa duplicar en votos a otra lista. En las primeras elecciones parlamentarias, la Concertación obtuvo mayoría en ambas cámaras del Congreso, no obstante ésta no alcanzaba por sí misma el *quórum* necesario para realizar reformas a la Constitución y a las leyes orgánicas. Por ello, para modificarlas la Concertación estaba en la práctica obligada a alcanzar acuerdos con la derecha política, prolongando el pacto sobre “*reglas del juego*” iniciado por las negociaciones de 1989 sobre reformas constitucionales¹⁷⁷.

No obstante, desde 1988 la Concertación logró eliminar algunos de los “*enclaves autoritarios*” a través de reformas a la Constitución tales como la flexibilización del sistema de reforma constitucional, la disminución de la importancia relativa de los senadores designados o cambios en las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional, que restringieron la tutela militar y permitieron una mayor protección a los derechos humanos.

La transición chilena enfrentaba problemas de enorme envergadura, pero las condiciones sociopolíticas en las que se inauguró la democracia en Chile fueron más favorables que en otros casos debido a la existencia de una coalición de Gobierno formada por casi todos los sectores opuestos a la dictadura. Esta característica se mantuvo durante el segundo Gobierno en democracia e incluso fue la que llevó a la presidencia a Ricardo Lagos. Esto permitió enfrentar de mejor manera los enclaves autoritarios y la relación entre el sector civil y las Fuerzas Armadas que, al menos a comienzos de los noventa, cerraron filas en torno a Augusto Pinochet¹⁷⁸.

Para el año 2000, la figura de Augusto Pinochet ya era casi parte del pasado político del país. Incluso en la campaña presidencial del año 1999, la derecha política trató en lo posible de no verse relacionada directamente con el régimen militar y su persona.

¹⁷⁷ GARRETÓN, M. A.: *op.cit.*

¹⁷⁸ *Ibidem*

Esto debido a los resultados de las comisiones investigadoras de los crímenes ocurridos durante su mandato y que establecieron las características y magnitud de los hechos¹⁷⁹, al arresto domiciliario que sufrió en Londres por el proceso de extradición del juez español Baltasar Garzón, y el llamado Caso Riggs, donde se demostró que se había enriquecido ilícitamente durante su Gobierno con fondos estatales.

A fines del Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) ya existían razones para sostener que la transición a la democracia se había consolidado, lo que se tradujo también en avances en la democratización social (superación de desigualdades e integración de sectores marginados y mayor participación política de la sociedad) y en la profundización y extensión de la modernización¹⁸⁰.

No obstante, la mayor democratización amplió las formas de participación, lo que se tradujo en un aumento en las demandas sociales cuyo origen se encuentra en la deuda social del régimen militar, demandas que se vieron agravadas por la crisis económica de 1999 que llevó el desempleo a casi los dos dígitos, elevando el malestar y los conflictos sociales¹⁸¹.

Cuando Ricardo Lagos inició su mandato aún quedaban tareas de democratización pendientes, con algunos enclaves autoritarios y numerosos casos de violaciones a los derechos humanos sin resolver, pero se habían producido significativos avances en la consolidación democrática. Además, la detención en Londres de Augusto Pinochet puso en evidencia que aún había tensiones no resueltas por la transición.

Lo anterior, sumado al mantenimiento de la unidad de la coalición de Gobierno y un alto apoyo en la sociedad, permitieron a Ricardo Lagos disfrutar de una alta estabilidad política durante su mandato, la que sólo se vio afectada por casos de corrupción dentro de la coalición de Gobierno.

La estabilidad política alcanzada llevó al Presidente Lagos a poner fin a la política de los consensos reemplazándola por una más confrontacional a favor de una mayor

179 Comisión de Verdad y Reconciliación (o Comisión Rettig) y Mesa de Diálogo (entre la representantes de gobierno, sociedad civil y las Fuerzas Armadas).

180 GARRETÓN, M. A.: *op. cit.*

181 SPOERER, S.: "La nueva agenda chilena" en *Revista de Política Exterior* núm. 74, 2000.

democratización e institucionalización del país y el establecimiento de la verdad y justicia para las víctimas del régimen militar. En tal sentido, los tres ejes de su gobierno fueron el crecimiento económico, la consolidación de las libertades y las instituciones republicanas y la búsqueda de la igualdad y la justicia social. La estabilidad señalada le permitió al Presidente dedicar más tiempo y dar prioridad a estos temas, junto con la política exterior.

IV. PRINCIPIOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE A FINES DEL SIGLO VEINTE

Entre los años 1990 y 2000, la política exterior chilena sufrió cambios en sus objetivos y lineamientos respecto de la política implementada por el régimen militar. La “nueva” política exterior mantuvo algunos elementos de la desarrollada por la dictadura, recuperó algunas de las que fueron sus características tradicionales y adquirió otras nuevas.

La política exterior chilena del siglo veinte ha sido caracterizada como pragmática, burocrática y legalista, debido a que recurrió a los instrumentos diplomáticos y jurídicos en la conducción de sus relaciones exteriores¹⁸², a su alto apego a la institucionalidad, y a la defensa de principios como la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias, la igualdad jurídica de los estados, el respeto al derecho internacional, al cumplimiento de las obligaciones contraídas, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, la paz y cooperación, la independencia y el respeto de la soberanía, y la integridad territorial. Todo lo anterior conforma lo que Francisco Rojas Aravena define como juridicidad en la política exterior chilena¹⁸³. La característica de burocrática se la da a la política exterior el hecho de tener una institucionalidad relativamente desarrollada en materia internacional en comparación con el resto de la región.

182 WILHELMY, M.: “La política exterior chilena: una síntesis contemporánea” en *Estabilidad, crisis y organización política. Lecciones de medio siglo de historia chilena*, MILET, PAZ: FLACSO, Santiago, 2001, pág. 212.

183 ROJAS ARAVENA, F.: “Chile: cambio político e inserción internacional 1964-2000” en MILET, P., *Estab..., op. cit.*

Las características señaladas, junto con el alto peso de los factores vecinales, la diversidad o universalidad de los vínculos internacionales y el rol del Presidente en la definición de políticas¹⁸⁴, son algunos de los elementos de continuidad en la política exterior chilena.

Otro elemento importante del relacionamiento exterior de Chile ha sido su participación en el sistema multilateral. *“Conscientes de que un país como el nuestro no podía pretender modificar por sí solo una situación regional o global desfavorable para sus intereses nacionales, los conductores de la política exterior privilegiaron la acción de las organizaciones internacionales y los mecanismos colectivos para resolver los problemas regionales o globales que interesan a Chile. En calidad de país pequeño y en desarrollo, Chile había depositado grandes expectativas en la política multilateral, transformándose en un miembro particularmente activo de diversas organizaciones regionales y globales, aportando una visión propia e ideas creativas”*¹⁸⁵.

Esta tradición histórica se vio afectada durante el régimen militar, sobre todo en los foros políticos ya que la dictadura se caracterizó por mantener relaciones principalmente a nivel bilateral en desmedro del ámbito multilateral. El régimen militar desarrolló en su política exterior una combinación de nacionalismo y realismo con un marcado acento ideológico (lucha contra el comunismo o *“cruzada ideológica”*), que vinculaba el conflicto interno con la confrontación internacional¹⁸⁶. Esto provocó una pérdida transitoria del pragmatismo tradicional característico de la política exterior chilena.

Distintos gobiernos durante el siglo pasado orientaron su política exterior hacia el aumento de la autonomía nacional y la diversificación de la participación de Chile en política exterior, con distintos énfasis, estilos y grados de éxito, mediante el mantenimiento de una activa presencia en la arena política regional y hemisférica.

Asimismo, durante gran parte del siglo pasado, la política exterior chilena se orientó por el desarrollo de los proyectos políticos domésticos los cuales se constituyeron

¹⁸⁴ *Ibidem* pág. 192.

¹⁸⁵ VAN KLAVEREN, A.: *Inser... op. cit.*, pág. 144.

¹⁸⁶ *Ibidem* pág. 121.

en el eje central y de mayor peso¹⁸⁷. Junto con los proyectos políticos, los factores económicos internos y los modelos de desarrollo implementados, como la industrialización por sustitución de importaciones y el modelo neoliberal, tuvieron una fuerte incidencia en las relaciones exteriores de Chile.

Los cambios en la política exterior chilena a principios de los años noventa del siglo pasado, se produjeron por la necesidad de adaptarse a una combinación de transformaciones en el plano externo, tales como el fin de la Guerra Fría y el fortalecimiento del proceso de la globalización, a nivel global, y los procesos de democratización, a nivel regional. En el ámbito interno también se producían cambios importantes que afectaron la política exterior, como el fin de la dictadura militar, el proceso de transición y democratización que le siguieron y el alto crecimiento económico que experimentaba el país. Finalmente, la política exterior durante esos años se vio afectada, tanto en su formulación como implementación, por las distintas percepciones y personalidades de quienes ocuparon el sillón presidencial.

Para el caso particular de Chile, José Morandé sostiene que *“la estructura del sistema internacional así como tendencias generales en la política global, han tenido importantes repercusiones en la política exterior de Chile a través de los últimos cincuenta años”*. Agrega este autor que *“la transformación del sistema internacional desde el fin de la Guerra Fría ha sido el factor determinante que ha permitido un mayor grado de autonomía y diversidad para la política exterior de Chile. Entonces, con la disminución en la importancia de aspectos estratégicos, Chile ha tenido la posibilidad de diseñar e implementar una más amplia y económicamente diversificada política de imagen internacional... En este sentido, los cambios en el sistema internacional han sido funcionales a intentos recientes de la política exterior de Chile de ampliar, diversificar, y profundizar los espacios disponibles para sus relaciones internacionales”*¹⁸⁸.

Todos esos factores provocaron tres cambios principales en la política exterior chilena. En primer lugar, los temas económico-comerciales pasaron a dominar la agenda

187 VARAS, A.: “El peso de los factores domésticos en la política exterior” citado por ROJAS ARAVENA, F., *op. cit.*, pág. 189.

188 MORANDE, J.: Chile..., *op. cit.*, pág. 243.

exterior, poniéndola en una parte importante al servicio de las exportaciones y del desarrollo económico del país. Esto se expresó principalmente a través de negociaciones de acuerdos de libre comercio tanto en el ámbito bilateral como multilateral, tal como se vio en la política exterior de los gobiernos Aylwin y Frei Ruiz-Tagle.

En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior y de los cambios en el ámbito externo e interno, la política exterior chilena vio disminuida la importancia de consideraciones ideológicas pasando a primar en ella el pragmatismo y los intereses económico-comerciales.

En tercer lugar, a medida que se avanzaba en el proceso de democratización y de crecimiento económico y se consolidaba la reinserción internacional del país, la política exterior chilena volvió a ser más activa y a asumir liderazgos en algunas áreas, tales como los derechos humanos, la democracia y el medio ambiente.

Estos cambios coexistieron con algunos elementos tanto de la política exterior tradicional de Chile, ya mencionados, como de la implementada por el régimen militar, del cual se heredó principalmente el énfasis comercial y el secretismo en el manejo de la política exterior, sobre todo en temas vecinales, y un mayor interés por las relaciones con la región del Asia Pacífico.

Como resultado de lo anterior y el retorno del pragmatismo y la universalidad en la política exterior chilena, nació uno de los principios más importante que regirán las relaciones exteriores del país a partir del fin de la dictadura, el del “*regionalismo abierto*”. De acuerdo con Alberto van Klaveren, este concepto “*tiene múltiples acepciones y, por cierto, no está exento de contradicciones*”¹⁸⁹. Según este principio, los acuerdos internacionales que el país suscriba en materia económico-comercial no deberían limitar ni en términos jurídicos ni económicos su capacidad para ampliar su política comercial con todas aquellas regiones que convengan a los intereses nacionales.

Esta orientación era consistente con la estrategia económica del país, basada en la activa participación en los mercados mundiales, evitando de esa forma la dependencia

189 VAN KLAVEREN, A.: *Inser..., op. cit.,* pág. 126.

exclusiva de un sólo mercado y entendiendo las distintas opciones de inserción regional como complementarias. Los acuerdos suscritos bajo este principio están abiertos a la incorporación de nuevos miembros.

Durante las últimas décadas, en Chile ha habido consenso entre las elites políticas y económicas en cuanto a mantener el modelo económico implementado por el régimen militar lo que, como se señaló, se tradujo en un fuerte énfasis comercial en la política exterior, buscando la consolidación y ampliación de los mercados de exportación.

También hubo cierto consenso entre las autoridades sobre la importancia de las relaciones con Estados Unidos y Europa, y el creciente peso de la región de Asia-Pacífico y de China. En otros temas, como la política hacia América Latina y del Sur, no existió tal consenso, y si bien la política exterior recuperó su antigua prioridad latinoamericana, los énfasis variaron de acuerdo a cada Gobierno y Presidente.

V. OBJETIVOS Y LOGROS EN LA POLÍTICA EXTERIOR ENTRE LOS AÑOS 1990 Y EL 2000

La política exterior de los primeros años de la década de los noventa estuvo fuertemente marcada por la transición del autoritarismo a la democracia. Esa transición no sólo se refirió a los cambios normales entre regímenes políticos opuestos, sino que también se relacionaban con el fuerte aislamiento político internacional en que se encontraba el país.

El aislamiento y el hecho de que Chile fuera considerado como un país paria en el sistema internacional, se debió al establecimiento por el régimen militar de un “*proyecto nacional autoritario, que rompió con el vínculo entre política exterior y democracia; así como con el respeto a los derechos humanos como eje central; la conformación de un estilo de diplomacia caracterizado como pretoriano-ideológico que contrastó con el estilo civil-pragmático que caracterizaba el profesionalismo de la diplomacia chilena; y la*

prosecución de una política exterior marcadamente anticomunista”¹⁹⁰.

Chile se había convertido “*en un caso emblemático de la lucha internacional por la democracia y los derechos humanos. El régimen militar sufrió un fuerte aislamiento político, fue objeto de rechazo generalizado en la opinión internacional y soportó frecuentes condenas en los principales organismos internacionales*”¹⁹¹. Manfred Wilhemly y Roberto Durán no están de acuerdo en el aislamiento de Chile durante los años de la dictadura y consideran más preciso señalar que durante el régimen militar el Gobierno chileno estuvo fuertemente impugnado por una multiplicidad de actores internacionales, particularmente Naciones Unidas¹⁹².

Aislado o impugnado, el hecho fue que uno de los objetivos fundamentales del Gobierno de Patricio Aylwin fue la llamada “*reinserción internacional de Chile*” o revertir la situación en que se encontraban las relaciones exteriores del país. Chile tenía al frente la tarea de mejorar sus deterioradas relaciones con Estados Unidos, Europa, sus vecinos y América Latina en general, y recuperar el lugar que históricamente había ocupado en la comunidad internacional. Además, “*el concepto de reinserción no se limitaba a la normalización de las relaciones exteriores, sino que también incluía la adopción de una estrategia activa de revisión y potenciación de los principales vínculos del país*”¹⁹³. A lo monumental que resultaba la tarea de reinsertar al país, se agregaba otro objetivo igualmente difícil, como era mejorar su imagen y, de esa forma, también su *status* internacional.

Estos objetivos se enmarcaron dentro de seis metas prioritarias definidas por el Gobierno de Patricio Aylwin en política exterior¹⁹⁴:

- Recuperar la presencia internacional de nuestra patria, con especial énfasis en la defensa de los derechos humanos

190 ROJAS ARAVENA, F.: *op. cit.*, pág. 178.

191 VAN KLAVEREN, A.: *Inser...*, *op. cit.*, pág. 120.

192 WILHELMY, M. y DURAN, R.: “Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000” en *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, núm. 2, 2003, pág. 280.

193 VAN KLAVEREN, A.: *Inser...*, *op. cit.*, pág. 122.

194 Patricio Aylwin: “Discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas”, Nueva York, 28 de octubre de 1990, citado por ROJAS ARAVENA, F., *op. cit.* pág. 181.

- Universalizar nuestras relaciones internacionales, en sus aspectos políticos, económicos, sociales y culturales
- Impulsar la integración económica y la concertación política latinoamericana, incluyendo el desarrollo de concepciones modernas de seguridad que fortalezcan la paz y la democracia en la región
- Desarrollar una política económica externa abierta y moderna que nos vincule con los núcleos dinámicos de crecimiento e innovación tecnológica
- Fomentar las relaciones de cooperación y entendimiento con los países en desarrollo
- Reforzar los organismos multilaterales y la participación de Chile en sus iniciativas.

Estos objetivos se promovieron a través de cambios en el tipo, calidad y frecuencia de los contactos internacionales, desarrollando una posición asertiva en áreas como la democracia y los derechos humanos, adscribiéndose al régimen internacional de derechos humanos, incorporando la democracia como eje ordenador de la política exterior, manteniendo un activismo moderado en los organismos multilaterales coordinando consensos y, paralelamente, dando continuidad al comercio exterior, profundizando las vinculaciones con los mercados tradicionales, abriendo nuevos mercados, atrayendo mayor inversión y fomentando la cooperación¹⁹⁵.

De acuerdo con Paz Milet, los criterios centrales del proceso de reinserción buscado por la gestión de Aylwin fueron la democracia y los derechos humanos como factores vinculantes con el escenario internacional, el modelo de desarrollo exportador como ejemplo de éxito económico y una responsable y activa participación a nivel multilateral¹⁹⁶.

195 HEINE, JORGE (1991): *¿Timidez o Pragmatismo? La política exterior de Chile en los 90*, Documento de Trabajo, Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas (PROSPEL), Santiago, pág. 11.

196 MILET, P.: "La Política Exterior de Chile: Enfoque Histórico 1990-2010" en *La política exterior de Chile, 1990 – 2009. Del aislamiento a la inserción global*, ARTAZA, M., RIL editores, Santiago, 2012, pág.

Al mismo tiempo, estos nuevos ejes de la política exterior (democracia, derechos humanos, y modelo económico comercial) se promovieron a través de la cooperación en los organismos multinacionales y profundizando las relaciones bilaterales con los demás estados.

En todas estas tareas se avanzó rápidamente gracias a pasos internos concretos hacia la recuperación de las tradiciones democráticas y “*al enfrentar las consecuencias políticas, jurídicas y humanitarias del periodo autoritario. Ello puso fin, en lo esencial, a la situación de impugnación que gravitaba sobre el Gobierno anterior...*”¹⁹⁷. En el primer año de gobierno, el país recibió la visita de numerosos dignatarios extranjeros (Reyes de España, Secretario General de Naciones Unidas y el Presidente de los Estados Unidos, entre otros). Asimismo, el Presidente Aylwin realizó varias giras al extranjero incluyendo su participación en la Asamblea General de Naciones Unidas, la primera de un Presidente chileno desde la década de los años setenta.

Durante el mismo año, se restablecieron relaciones diplomáticas con numerosas naciones (entre ellas México). Como señala Jorge Heine, “*durante 1990, Chile restableció o estableció relaciones con un total de 19 estados, llegando a tener vínculos diplomáticos con un total de 137 países de los [entonces] 160 integrantes de Naciones Unidas*”¹⁹⁸.

Asimismo, se concentraron esfuerzos en elevar el nivel de las relaciones con los países del Sudeste Asiático incorporándose a las instituciones de la región, como la Conferencia de Cooperación Económica en el Pacífico (PECC) y el Foro de Cooperación Económica (APEC), al cual se ingresó finalmente en 1994¹⁹⁹.

Con la suscripción de acuerdos económicos se dio inicio a una política comercial internacional en la que se combinaron la apertura unilateral con negociaciones bilaterales y multilaterales de reducción de aranceles; todo bajo la directriz central del regionalismo abierto. Esta política comercial dio frutos rápidamente, lográndose una inserción múltiple y diversificada que le permitió al país estar presente en los principales mercados y regiones

316.

197 WILHELMY, M. y DURÁN, R.: *op. cit.*, pág. 280.

198 HEINE, J.: *Tim...*, *op. cit.*, pág. 13.

199 WILHELMY, M. y DURÁN, R.: *op. cit.*, pág. 281.

del mundo, convirtiéndose en un verdadero aporte al modelo de desarrollo seguido por Chile.

En el ámbito multilateral, Chile retomó su activa participación en los distintos organismos multilaterales tanto regionales como mundiales. Cabe destacar durante este periodo, la iniciativa del Gobierno de Chile de convocar a una Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, propuesta realizada durante la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 1990, siendo aprobada y convocada para marzo de 1995 en Dinamarca.

La política exterior del primer Gobierno de la Concertación tuvo también que revertir el distanciamiento con América Latina y reintegrar el país a la región. A pesar de que algunos autores señalan que existió una vocación latinoamericana durante este periodo, la política exterior de Patricio Aylwin careció de un diseño especial y de definiciones claras dirigidas a potenciar las acciones en la región.

En la práctica, el objetivo de la reinserción internacional de Chile primó sobre cualquier otro objetivo y el trabajo hacia la región no se consideró prioritario. Esto a pesar que en el programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, en lo concerniente a la política exterior regional, se señaló que ésta debía asumir el entorno geográfico, histórico y geopolítico de Chile, restablecer su tradicional vocación latinoamericana a partir de una visión moderna de la comunidad de intereses compartidos y de los instrumentos más apropiados para estimular la cooperación y la capacidad de acción conjunta en el área.

No obstante, Chile se incorporó al Mecanismo Permanente de Consulta y Cooperación Política (Grupo de Río), y firmó una serie de acuerdos de complementación económica con México, Venezuela, Argentina, Bolivia y Colombia. Además, en su primer año de gobierno, el Presidente Aylwin visitó Argentina, Brasil, Ecuador, Perú, Venezuela y México. Al año siguiente visitó Colombia y participó en El Salvador en la X Cumbre de Mandatarios Centroamericanos. Cabe señalar que solo en su segundo año de mandato, el Presidente Aylwin visitó España y Alemania, y recién al año siguiente los Estados Unidos.

En cambio, si se reincorporó al proceso de concertación política latinoamericana y en 1991 se realizó en Santiago la 21ª Asamblea General de la Organización de Estados

Americanos, evento en el que se aprobaron la Declaración “*Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano*” y la Resolución 1080 sobre “*Democracia Representativa*”. Asimismo, Chile organizó en 1993 la VII Cumbre Presidencial del Grupo de Río, orientándola hacia la defensa de la democracia, la armonización de los esquemas de integración y cooperación en la región y el fortalecimiento de la interlocución entre América Latina y el mundo.

Chile decidió no reincorporarse al Grupo Andino ni tampoco ingresar al MERCOSUR, creado en 1991 por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Esto no significó la total ausencia de Chile en el subcontinente, sino que su accionar se orientó preferentemente hacia aquellas zonas donde estuvieran involucrados intereses vitales de la nación, como son los países limítrofes, Argentina, Bolivia y Perú.

Una de las principales áreas de acción del Gobierno fue la política vecinal, que tuvo como objetivo resolver los problemas de delimitación fronteriza. Se alcanzaron avances significativos, especialmente con Argentina, país con el cual se resolvieron 22 de los 24 puntos limítrofes pendientes. Con Perú, en 1993 se firmaron las Convenciones de Lima para poner fin a los temas pendientes del Tratado de Paz y Amistad de 1929.

En materia comercial, como ya se señaló, se suscribieron acuerdos parciales con los países vecinos que aunque no contemplaban transferencias de soberanía, son factores coadyuvantes a una lógica integracionista, ya que a partir del reforzamiento de los vínculos fronterizos, se profundizaron las relaciones con el conjunto del subcontinente²⁰⁰.

Con los Estados Unidos, principal socio comercial del país en esos años, la relación durante el régimen militar pasó por altos y bajos, con un notorio distanciamiento durante los últimos años del régimen, cuando Washington aplicó sanciones comerciales y financieras a Chile en apoyo a la transición democrática y como muestra de su preocupación por la situación de los derechos humanos. En el Gobierno de Patricio Aylwin se avanzó en el mejoramiento de las relaciones bilaterales, incluyendo visitas

200 FUENTES, CRISTIÁN (1996): *La integración Latinoamericana en la Política Exterior Chilena, 1990-1993: Análisis, evaluación y perspectivas. Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencia Política. Universidad Católica de Chile. Santiago.*

presidenciales. Sin embargo, el caso de Orlando Letelier²⁰¹ y una larga lista de temas pendientes en el plano económico (exclusión del Sistema Generalizado de Preferencias y el caso de las “*uvas envenenadas*”²⁰², entre otros) la afectaron.

A pesar de eso, para los Estados Unidos Chile representaba un modelo para el resto de América Latina tanto por lo pacífico de su transición política como por la apertura de su economía²⁰³. De hecho, la Iniciativa para las Américas del Presidente George Bush, fue apoyada por Chile. Además, el país mostró un gran interés por el NAFTA (*North America Free Trade Agreement*) por razones económicas (asegurar el acceso a los productos chilenos) y políticos (anclar el modelo de economía de mercado y afianzar la democracia)²⁰⁴. La cooperación militar entre ambos países se recuperaría pronto y se profundizaría durante los siguientes gobiernos en Chile.

Con Europa la normalización de las relaciones fue más rápida que con los Estados Unidos, lo que se debió, entre otros factores, al interés europeo por Chile y a la prioridad otorgada por el Presidente Aylwin a sus relaciones con ese continente. Esto se expresó en visitas recíprocas, el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo bilateral y una gran cantidad de convenios y acuerdos firmados entre Chile y distintos países europeos, entre ellos, la firma de un acuerdo marco de cooperación de tercera generación entre la Comunidad Europea y Chile. Este Acuerdo se convirtió finalmente en un Tratado de Libre Comercio suscrito el año 2003.

En términos generales, la política exterior durante este periodo ha sido bien evaluada considerando los significativos avances que se alcanzaron en el objetivo principal que era reinsertar a Chile y recuperar su lugar en la comunidad internacional. Asimismo, se realizaron importantes avances en la política comercial y en la solución de

201 Canciller y Ministro de Defensa del Gobierno de Salvador Allende, asesinado en Washington en 1976 junto con su secretaria estadounidense, por la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) del régimen militar chileno.

202 En 1989 las exportaciones de fruta chilena fueron prohibidas por las autoridades norteamericanas por temor a que estuvieran contaminadas con cianuro, luego que dos uvas chilenas fueran encontradas con cianuro en el puerto de Filadelfia. Esto significó una pérdida de US\$ 210 millones de la época a los agricultores chilenos. Aún no se ha podido establecer dónde fueron envenenadas las uvas. Este hecho fue considerado como un mensaje de Estados Unidos al empresariado de derecha para no entorpecer el proceso de democratización en curso.

203 HEINE, J.: *Tim...*, op. cit., pág. 16.

204 VAN KLAVEREN, A.: *Inser...*, op. cit., pág. 124.

temas limítrofes pendientes. Las principales críticas a este periodo apuntan principalmente al alto énfasis que se le otorgó a la política comercial dentro de la política exterior, por un lado, y a no haberle dado mayor importancia a las relaciones con la región, dejándola en segundo lugar detrás de las relaciones con Estados Unidos y Europa, por otro.

El segundo Gobierno luego del restablecimiento de la democracia, se inició en 1994 y, a diferencia del de Patricio Aylwin, tuvo una duración de seis años. El principal objetivo de la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle fue modernizar al país dando un salto cualitativo al desarrollo. Otras metas fueron el fortalecimiento de la democracia y el crecimiento económico con equidad.

Estos objetivos generales del nuevo gobierno, que consideraban que la reinserción internacional del país se había logrado plenamente, se tradujeron en los siguientes objetivos de política exterior:

- Fortalecimiento y desarrollo de una política económica internacional abierta (apertura a nuevos mercados y promoción de las inversiones extranjeras).
- Fortalecimiento y promoción de la democracia y de las libertades fundamentales del hombre.
- Búsqueda de un entorno internacional favorable en materia democrática y de respeto a los derechos humanos promoviéndolos a través de la cooperación.
- Participación en el establecimiento de un sistema mundial seguro y estable, mediante la participación activa en el fortalecimiento del sistema multilateral, en especial de Naciones Unidas como una forma de proteger los intereses de países pequeños como Chile.

La “*diplomacia para el desarrollo*” como ha sido definida la política exterior de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, significó una mayor gravitación de los intereses económico-comerciales en la política exterior. En esta materia “*el Gobierno procuró conciliar múltiples iniciativas, buscando alcanzar equilibrio y diversificación comercial a través de asociaciones con diversas regiones y subregiones en América Latina (particularmente con el MERCOSUR), con Norteamérica, con la Unión Europea y con la región Asia-*

Pacífico”²⁰⁵.

Rápidamente se registraron avances concretos en este objetivo. En 1994 el Presidente Frei participó por primera vez como miembro en una Cumbre de Líderes de APEC. El mismo año, Chile ingresó como miembro asociado, no pleno, al MERCOSUR. Con la Unión Europea se suscribió en 1996 un Acuerdo de Asociación y Cooperación, que abarcaba tanto el ámbito político como el económico y que daba paso a las negociaciones de desgravación comercial.

En el ámbito multilateral, durante el periodo se registraron hechos significativos como la realización, en Santiago, de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (1996) y la II Cumbre de las Américas (1998). Asimismo en 1995, en el 50º periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Chile fue elegido, con 168 de los 177 votos, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el bienio 1996-1997. Chile había estado ausente de este órgano desde 1962, constituyendo una muestra de confianza de la comunidad internacional y una confirmación de la plena reinserción del país en la escena internacional luego del retorno a la democracia.

Con Estados Unidos, los esfuerzos se centraron en lograr la incorporación al TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) o NAFTA, por sus siglas en inglés. Un avance significativo en ese sentido fue la suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio con Canadá en 1996. Como sostiene Paz Milet, desde la Cumbre de las Américas de diciembre de 1994, ocasión en que los miembros del NAFTA (Canadá, Estados Unidos y México) anunciaron que Chile se constituiría en el cuarto miembro del acuerdo, se produjo una “*naftalización*” de la política exterior chilena²⁰⁶, convirtiéndose en la principal meta del gobierno. El ingreso de Chile finalmente no prosperó, sin embargo, debido una imposibilidad del Presidente Bill Clinton de lograr autorización del Congreso de la vía rápida (*fast track*) de negociación.

205 WILHELMY, M. y DURÁN, R.: *op. cit.*, pág. 283.

206 MILET, PAZ (2003): *La Política Exterior de los Gobiernos de la Concertación*, FLACSO, Santiago, pág. 50.

Las relaciones vecinales durante el periodo fueron distantes aunque también se registraron avances importantes. Con Argentina se solucionaron los dos puntos limítrofes pendientes con la aprobación del Tratado de Campos de Hielo Sur y la aplicación del fallo del Tribunal Arbitral para el caso de Laguna del Desierto en 1994. Con este país se produjo “*un verdadero salto cualitativo en la relación bilateral*”²⁰⁷, por el fuerte aumento en la interdependencia entre ambos países con el desarrollo del comercio, las inversiones, y los mecanismos bilaterales.

Las relaciones con Perú fueron por momentos tensas, pero en 1999 se firmó el Acta de Ejecución del Tratado de 1929, poniendo término a los aspectos pendientes de dicho Tratado y su Protocolo Complementario. Con Bolivia las relaciones continuaron viéndose afectadas por su aspiración a una salida soberana al mar y la ausencia de relaciones diplomáticas. Sin embargo, se crearon espacios de diálogo, como el mecanismo de consultas políticas (1994), y se realizaron reuniones entre las máximas autoridades. Importante es señalar que durante este periodo se iniciaron las conversaciones con una agenda bilateral sin exclusiones, es decir, que incluyó la aspiración marítima boliviana.

El ingreso en 1996 como miembro asociado al MERCOSUR, fórmula que se encontró para superar diferencias en las políticas arancelarias con el bloque y poder participar de este proceso de integración regional, fue el “*paso más importante que se adoptó en el marco de la política hacia América Latina*”²⁰⁸. Asimismo, en el ámbito regional multilateral, cabe destacar el rol de Chile como garante del Protocolo de Río de Janeiro para la solución del conflicto del Alto Cenepa entre Ecuador y Perú.

Un hecho con fuertes implicancias tanto en lo interno como en las relaciones exteriores del país, fue la detención en Londres a fines de 1998 y por requerimiento de la justicia española, del entonces Senador Augusto Pinochet por crímenes contra la humanidad. El Gobierno chileno centró sus esfuerzos diplomáticos en la defensa del *status* legal de ex Presidente de Pinochet y en que fuera enjuiciado en Chile. Es difícil saber hasta qué punto dichos esfuerzos fueron importantes cuando en marzo del 2000 el Gobierno en Londres decidió liberarlo por razones de salud. En todo caso, este hecho

207 VAN KLAVEREN, A.: *Inser..., op. cit.,* pág. 129.

208 *Ibíd*em pág. 125.

demonstró que aún existían en Chile sombras sobre el proceso de transición política y que éste aún era cuestionado por muchos países.

Los dos primeros gobiernos democráticos tuvieron como principal eje de su política exterior la reinserción internacional y el mejoramiento de las relaciones exteriores del país, en un contexto político interno marcado por el proceso de democratización. Al concluir el siglo, Chile se había reinsertado en el sistema internacional de forma diversificada y con presencia en todas las regiones y mercados del mundo. Asimismo, se habían realizado avances concretos en la solución de importantes problemas limítrofes con los vecinos, principalmente con Argentina. A fines del siglo, Chile participaba en los foros internacionales contando con una buena reputación e imagen internacional de país serio, con un buen manejo macroeconómico.

En opinión del Alberto Van Klaveren “*la política exterior de los dos gobiernos de la Concertación aporta, sin duda, un balance favorable*”²⁰⁹. Asimismo, y tal como señala Manfred Wilhelmy, “*el principal logro político del periodo de transición democrática fue recuperar la presencia y la influencia de Chile en el mundo*”²¹⁰. En el ámbito multilateral, Chile volvió a participar activamente destacando su elección como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, su propuesta para un Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, la organización de las Cumbres de las Américas e Iberoamericana, y la Asamblea General de la OEA.

Alberto van Klaveren plantea que las relaciones vecinales fueron una prioridad para los gobiernos democráticos. Éstos “*emprendieron una política de acercamiento con las naciones vecinas y con el resto de América Latina de una manera pragmática y realista, con la certeza de que ya no era posible diseñar estrategias aislacionistas*”; y agrega “*la Concertación estimó que una política exterior estable requería de relaciones satisfactorias con los países vecinos. Para la seguridad nacional y para un desarrollo sostenido resultaba esencial despejar todos los remanentes conflictivos de pasado y*

209 VAN KLAVEREN, A.: *Inser...*, op. cit., pág. 148.

210 WILHELMY, M.: *La pol...*, op. cit., pág. 178.

*construir profundos vínculos económicos, políticos y culturales que llevaran a un ambiente vecinal de confianza mutua y cooperación”*²¹¹.

Este autor sostiene que la recuperación de la antigua prioridad latinoamericana en la política exterior por parte de la Concertación, era considerada como el marco central de la alianza estratégica con la cual Chile podía participar en el sistema internacional en mejores condiciones de competitividad y de presencia mundial. Incluso señala que “*este énfasis regional reflejó un cambio importante con respecto al posicionamiento internacional chileno durante el régimen militar*”²¹².

Al igual que en el Gobierno anterior, durante el Gobierno de Frei esta fue el área de la política exterior chilena más criticada, junto con lo que la oposición llamaba la excesiva utilización de la diplomacia presidencial (excesivos costos de los viajes al exterior versus resultados), y el marcado énfasis comercial. No obstante, en concreto durante los últimos diez años del siglo veinte, Chile firmó más acuerdos comerciales con países de América Latina que con ninguna otra región, participó en todas las cumbres regionales, se incorporó o reincorporó a los principales foros políticos regionales, organizó varias de ellas, y se solucionaron la mayoría de los problemas limítrofes pendientes.

El hecho que no se hayan producido mayores avances en la integración, es responsabilidad también de factores históricos, diferentes niveles de desarrollo e institucionalización, y distintos regímenes políticos y modelos de desarrollo existentes en la región.

El principal revés de la diplomacia chilena ocurrió en 1994 con el fallo desfavorable del Tribunal Arbitral para el caso de Laguna del Desierto. En 1991 Chile y Argentina habían decidido llevar a dicho Tribunal la solución de este diferendo, el cual emitió su fallo en octubre de 1994, cuando ya había asumido el Presidente Frei Ruiz-Tagle. Un año después el tribunal desestimó el recurso presentado por Chile. Esto fue duramente criticado por la oposición que cuestionó la gestión de ambos gobiernos (Aylwin

211 VAN KLAVEREN, A.: *Inser...*, op.cit., pág. 128.

212 *Ibidem* pág. 133.

y Frei) en el proceso. En su defensa, el Gobierno declaró que haber llevado el caso al Tribunal permitió avanzar en la solución de los otros 23 diferendos con Argentina.

En lo que se refiere a los vínculos extra regionales y al accionar a nivel multilateral, hubo continuidad y coherencia en las dos primeras gestiones de la Concertación. Tal como sostiene Paz Milet²¹³, también hubo continuidad en cuanto a los objetivos de política exterior referidos a la promoción de la democracia y los derechos humanos, y la diversificación e integración en los mercados internacionales.

Lo anterior queda de manifiesto en el Cuadro N° 1, a continuación, en el cuál se presentan los objetivos de política exterior de ambos gobierno y con los logros o hechos relevantes en cada uno de ellos.

Cabe señalar, que un instrumento de política exterior que tuvo gran protagonismo durante este periodo, fue la denominada “*diplomacia parlamentaria*”. Por tal se entiende una activa participación de senadores y diputados, tanto de oposición como de Gobierno, en actos y foros internacionales, tales como la Unión Interparlamentaria, el Parlamento Latinoamericano y la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, entre otros, o acompañando al Presidente de la República durante sus viajes oficiales al exterior.

La actividad internacional de los parlamentarios se caracteriza como una “*diplomacia diversa a la tradicional, ya que no representa ni negocia por los gobiernos, pudiendo tomar conocimiento de situaciones políticas por vías distintas a los canales gubernamentales, con un mayor grado de independencia e informalidad*”²¹⁴.

El mayor protagonismo internacional del Congreso, fue producto del interés del Gobierno por desarrollar una política exterior supra partidista, de Estado y con un alto consenso interno, diseñada en consideración del objetivo de reinsertar al país.

Otro instrumento de política exterior que adquirió importancia en esos años, fue la “*diplomacia presidencial*”, entendida como aquella política exterior que es directamente ejecutada por el Presidente a través de sus contactos directos con otros líderes, su

213 MILET, P.: *La pol..., op. cit.*

214 TRONCOSO, CLAUDIO: “Parlamento y Política Exterior de Chile. Un balance de veinte años (1990-2010)” en *Konrad Adenauer Stiftung* núm. 6, Santiago, pág. 82.

participación en cumbres y reuniones internacionales y la realización de visitas oficiales a otros países. Paz Milet la define como “*la capacidad y la iniciativa de los gobernantes para generar contactos y negociaciones directas para alcanzar objetivos comunes*”²¹⁵. Según esta autora, esto fue algo que distinguió el primer Gobierno de la Concertación sosteniendo que la gestión internacional recayó, en gran medida, en la figura del Presidente.²¹⁶ La relevancia de la diplomacia presidencial se replicó durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y se vio reforzada en el gobierno de Ricardo Lagos.

Respecto de los estilos de acción internacional de estos dos gobiernos, en opinión de J. Heine, el Presidente Aylwin tanto por preferencia personal como por razones de estrategia política, prefirió que Chile no volviera al escenario internacional “*con bombos y platillos, sino que con un estilo consensual y sin pretensiones de liderazgo de ningún tipo*”²¹⁷. El Presidente Frei adoptó una posición similar, desarrollando ambos mandatarios un estilo de acción internacional que ha sido definido como de “*modestia*”, “*discreto*” o de “*bajo perfil*”.

215 MILET, P.: “Argentina-Chile: ¿Una relación afectada por la crisis del gas?” en *Pensamiento Propio*, Julio-Diciembre/ Año 12, editorial CRIES, Buenos Aires, 2007, pág. 86.

216 MILET, P.: *La pol...*, op. cit., pág. 318.

217 HEINE, J.: *Tim...*, op. cit., pág. 43.

**Cuadro N°1. Objetivos y logros en política exterior de los Presidentes
P. Aylwin y E. Frei Ruiz-Tagle**

Objetivos 1990-1994	Hechos / Logros	Objetivos 1994-2000	Hechos / Logros
Recuperar la presencia internacional de nuestra patria, con especial énfasis en la defensa de los derechos humanos.	Visitas del Presidente Aylwin a distintos países / Visitas a Chile del Presidente G. Bush, los Reyes de España y el S.G. de Naciones Unidas.	Fortalecimiento y desarrollo de una política económica internacional abierta (apertura a nuevos mercados y promoción de las inversiones extranjeras).	Participación como miembro en la Cumbre de APEC / Acuerdo de Asociación y Cooperación con la U.E. / Negociación para ingresar al NAFTA / Ingreso al MERCOSUR como miembro asociado / Acuerdo Comercial con Canadá/ México y Centroamérica.
Universalizar nuestras relaciones internacionales, en sus aspectos políticos, económicos, sociales y culturales.	Restablecimiento o establecimiento de relaciones diplomáticas / Acercamiento con Asia Pacífico.	Fortalecimiento y promoción de las democracias y de las libertades fundamentales del hombre.	Organización en Santiago de la VI Cumbre Iberoamericana (principal tema fue la democracia).
Impulsar la integración económica y la concertación política latinoamericana, incluyendo el desarrollo de concepciones modernas de seguridad que fortalezcan la paz y la democracia en la región.	Acuerdos económicos con Argentina, México, Venezuela, Bolivia y Colombia/ Incorporación al Grupo de Río- Organización de la Cumbre de este organismo / Participación del Presidente en Cumbre Iberoamericana de 1993.	Buscar un entorno internacional favorable en materia democrática y de respeto a los derechos humanos promoviéndolos a través de la cooperación.	Organización en Santiago de la VI Cumbre Iberoamericana y la II Cumbre de las Américas (Temas: preservación y fortalecimiento de la democracia, justicia y derechos humanos, integración económica y libre comercio; erradicación de la pobreza y discriminación).

Objetivos 1990-1994	Hechos / Logros	Objetivos 1994-2000	Hechos / Logros
Desarrollar una política económica externa abierta y moderna que nos vincule con los núcleos dinámicos de crecimiento e innovación tecnológica.	Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Europea / Suscripción de Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones con numerosos países.	La participación en el establecimiento de un sistema mundial seguro y estable, mediante la participación activa en el fortalecimiento del sistema multilateral, en especial de Naciones Unidas como una forma de proteger los intereses de países pequeños como el nuestro.	Elección de Chile como miembro no permanente del Consejo de Seguridad (1996-97) / Participación como garante del Protocolo de Río sobre solución al conflicto entre Perú y Ecuador.
Fomentar las relaciones de cooperación y entendimiento con los países en desarrollo.	Participación en los mecanismos multilaterales- ECOSOC / Reincorporación y participación en Cumbre Movimiento de Países No Alineados / Convocatoria a Cumbre Mundial para el Desarrollo Social en el Marco de Naciones Unidas.		
Reforzar los organismos multilaterales y la participación de Chile en sus iniciativas.	Participación del Presidente Aylwin en la Sesión Ordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas / Organización en Santiago de 21ª Asamblea General de la OEA.		

Fuente: Elaboración propia en base a las Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores, años 1990 al 2000.

Los logros de política exterior de los gobiernos de la Concertación, permitían a comienzos del siglo XXI plantearse nuevos objetivos para la diplomacia chilena que contribuyeran a generar condiciones para alcanzar un desarrollo social y económico, conforme a la estrategia que Chile había adoptado basada en el comercio exterior, para la cual se necesita un mundo lo más estable posible y buenas relaciones bilaterales y regionales. En ese sentido, una de las principales tareas de la diplomacia nacional sería, a partir de ese momento, contribuir a una mayor estabilidad, política y económica, en la región²¹⁸. Ese constituyó el principal desafío de la política exterior de cara al nuevo siglo.

Chile había alcanzado, además, un capital importante gracias al reconocimiento internacional a su estabilidad política y su buen manejo de económico, que le permitían desarrollar una política exterior distinta. Tal como señalaba Alberto van Klaveren, “*nos estamos vinculando de una manera crecientemente distinta al mundo*”²¹⁹. Esa forma distinta de vincularse con el mundo y los nuevos objetivos de la diplomacia chilena, se vieron reflejados en las relaciones exteriores de Chile durante el Gobierno de Ricardo Lagos.

218 GASPARD, G. y MILET, P.: “Política Exterior: ya nos reinsertamos y ahora qué?” en *Chile 96: análisis y opiniones*, FLACSO – Chile, 1996.

219 VAN KLAVEREN, A.: *Inser...*, op.cit., pág. 149.

CAPÍTULO III.

EL PRESIDENTE RICARDO LAGOS, SU POLÍTICA EXTERIOR, PERSONALIDAD Y ESTILO

I. INTRODUCCIÓN

Ricardo Lagos Escobar²²⁰ asumió la presidencia de Chile en marzo del año 2000 y los principales ejes de acción de su Gobierno fueron: primero, el crecimiento económico y la integración en la economía mundial; segundo, la consolidación de las libertades e instituciones republicanas; y tercero, la búsqueda de la equidad y la justicia social. Estos ejes de acción, reflejados en el lema de su campaña “*Crece con Igualdad*”, estaban orientados a avanzar hacia el desarrollo de Chile. El Presidente Lagos esperaba que el país estuviera en el umbral de alcanzarlo para el año 2010 al cumplirse el bicentenario de la independencia.

Los principales logros domésticos del Gobierno de Ricardo Lagos, fueron la consolidación de la salud económica y financiera recuperando el crecimiento económico luego de la crisis asiática, por una parte, y la consecución de la plena subordinación del estamento militar al poder civil²²¹, por otra. En materia internacional, durante el período se mejoró la imagen y aumentó la presencia de Chile en el exterior consolidando la política comercial del país con la firma de tratados de libre comercio con la Unión Europea, Estados Unidos y la República Popular China (entre los más destacados).

²²⁰ Nacido en 1938, abogado de la Universidad de Chile y doctor en economía por la Universidad de Duke, en los Estados Unidos. Militante radical y luego socialista, a su regreso a Chile después de años en el exilio, fue uno de los principales líderes de la oposición al régimen de Augusto Pinochet, presidiendo por dos años la Alianza Democrática y formando en 1987 el Partido Por la Democracia (PPD). Durante los dos primeros gobiernos luego del retorno a la democracia, sirvió como ministro de educación (1992-94) y de obras públicas (1994-98).

²²¹ Facultad otorgada al Presidente de la República para destituir a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Por estos motivos, el Gobierno de Ricardo Lagos ha sido calificado como exitoso, a nivel nacional como internacional, y tanto por sus simpatizantes como también por la oposición. “*El éxito del Gobierno de Lagos fue reconocido aun por aquellos que no compartían el sector ideológico del mandatario*”²²², lo que se reflejó en la alta aprobación popular que tuvo al momento de abandonar la presidencia, que según el Centro de Estudios Públicos fue de un 58% y según la encuesta Adimark del 78%.

Un elemento importante para el éxito de su gestión, fue el haber contado con el apoyo de la Concertación de Partidos por la Democracia, alianza que al momento de asumir Ricardo Lagos contaba con mayoría en la Cámara de Diputados con 70 asientos de 120. El Senado, en cambio, estaba dividido. Este hecho, sumado a un liderazgo fuerte por parte del Presidente y una visión clara de lo que quería como país, colaboró para que pudiera realizar obras importantes durante su gestión, implementar su agenda legislativa, avanzar en su programa de gobierno y desarrollar una política exterior activa, asumiendo liderazgos en algunas áreas.

II. RICARDO LAGOS, SU VISIÓN DE MUNDO Y LA GLOBALIZACIÓN

Ricardo Lagos tenía una visión clara de lo que quería para Chile y de cuáles eran los mecanismos para alcanzar los objetivos de su Gobierno. De acuerdo con Cristóbal Bywaters, la visión del mundo que moldeó la toma de decisiones de política exterior puede sintetizarse en cuatro dimensiones: moderación ideológica y Tercera Vía, sentido y conciencia histórica, institucionalismo y sentido del deber, y globalización, política exterior y desarrollo²²³.

Según la primera de estas dimensiones, Ricardo Lagos puede ser definido como un político moderado ideológicamente y promotor de la Tercera Vía, la cual proponía la adopción de políticas económicas y sociales heterodoxas con el fin de superar la tradicional división entre izquierda y derecha; una opción que permite embarcarse en la

222 NAVIA, P.: “La aprobación presidencial en el sexenio de Lagos” en *El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena hacia el socialismo*, FUNK, ROBERTO (ed.), Universidad Diego Portales, Santiago, 2006, pág. 33.

223 BYWATERS, C.: *op. cit.*, pág. 74.

liberalización económica de la globalización trabajando al mismo tiempo por una mayor justicia social a nivel nacional.

El sentido y conciencia histórica de Ricardo Lagos se origina en su interés y conocimientos en historia, y en su deseo por formar parte de ella. En sus discursos, incluso aquellos pronunciados antes de ser Presidente, Ricardo Lagos siempre hace alusiones a la historia. Como ejemplo, en 1997, siendo Ministro de Obras Públicas, escribió lo siguiente: *“avizorando un bicentenario que esperamos que sea la concreción de muchos sueños y esperanzas y en donde uno no puede menos que pensar que la historia es sabia consejera y que si, como se ha dicho reiteradamente, tenemos ahora una nueva oportunidad, esperemos tan sólo que en esta ocasión, la oportunidad no se desperdicie, porque el balance de fin de siglo que podemos hacer hoy es tan esperanzador como el balance de fin de siglo pasado”*²²⁴. Otros ejemplos se verán a lo largo de esta tesis.

La tercera dimensión, se relaciona con un arraigado respeto por las instituciones republicanas²²⁵, cuyo fortalecimiento fue uno de los tres principales objetivos para su gobierno. La cuarta de las dimensiones, que combina globalización con política exterior y desarrollo, se desarrolla a continuación con mayor detalle por el fuerte impacto que tuvo en su política exterior.

Debido a que en la formulación de la política exterior de su Gobierno tuvo una fuerte incidencia la percepción que Ricardo Lagos tenía de la globalización y de sus impactos en Chile, estudiaremos su visión sobre este proceso. Para el mandatario, la globalización no solo era el proceso más importante que estaba transformando al mundo entero, sino también un proceso positivo para Chile, tanto así que él, un socialista, lo defendía abiertamente incluso frente a otros líderes latinoamericanos de izquierda como Luiz Inácio Lula da Silva, Néstor Kirchner, Tabaré Vázquez, Hugo Chávez y Evo Morales.

El Presidente Lagos tenía claro que el conjunto de transformaciones que este proceso provoca ofrecía oportunidades al igual que importantes riesgos para los estados,

224 LAGOS, R.: *“Chile hacia el próximo siglo”* en Revista Universidad de Talca, núm. 12, 1997.

225 BYWATERS, C.: *op. cit.* pág. 74.

pero según él eran más los beneficios que conllevaba para un país de las características de Chile. Por esa razón, durante toda su gestión en política exterior apostó por la globalización como una forma de alcanzar los intereses del país, y no por ir en contra de ella.

En Naciones Unidas, en el año 2000, el Presidente Lagos declaró: *“Porque venimos de un país separado del mundo por la tajante geografía, miramos con entusiasmo y optimismo la globalización que nos conduce a todos a ser parte de un mismo tiempo y del mismo espacio. Sabemos que ésta es una revolución que abarca la economía, la tecnología, la política, la cultura, y que afecta la vida diaria de todos los habitantes del planeta. Nosotros, en el sur del mundo, no tenemos miedo a esta gran transformación. Muy por el contrario, la miramos con ojos llenos de esperanza”*. Y agregó: *“Quiero decirles que estos logros (duplicar el tamaño de la economía en diez años, reducir drásticamente la pobreza, consolidar nuestra democracia, entre otros) han estado ligados a nuestra inserción internacional, tanto en el plano regional como global. Hemos abierto nuestra economía, nuestras comunicaciones y nuestra cultura, y estamos muy conformes de ello. El caso de Chile confirma que la globalización es una fuente de oportunidades para los pueblos de la Tierra, especialmente en países pequeños y alejados de los flujos internacionales, como el nuestro”*²²⁶.

El mandatario chileno era un convencido de que la globalización era positiva para Chile y que para aprovecharla, el país debía continuar integrándose a los mercados internacionales. Una mayor integración colaboraría, además, en disminuir la vulnerabilidad del país. *“Nuestro potencial de crecimiento económico está allá afuera, en los mercados internacionales. Hoy, más del 64,5 por ciento del producto de Chile está compuesto por lo que exportamos y por lo que importamos en bienes y servicios. Es un país tremendamente abierto, por eso nuestro destino está en la capacidad de competir allí. Para Chile, en consecuencia, la globalización no es una opción, es una necesidad y es una oportunidad”*²²⁷. En un artículo publicado un año antes por *Foreign Affairs*, sostuvo: *“Estamos convencidos de que las mejores posibilidades de desarrollo para una*

226 Ricardo Lagos, discurso con motivo de la Cumbre del Milenio en las Naciones Unidas, Nueva York, 6 de septiembre de 2000.

227 Mensaje Presidencial en el inicio de la Legislatura Ordinaria, Congreso Nacional, Valparaíso, 21 mayo 2002.

economía como la chilena radican precisamente en su expansión hacia los mercados externos”²²⁸.

Esta visión positiva respecto de la globalización era compartida por distintos economistas nacionales como Patricio Meller, quien sostiene que para Chile la globalización implica grandes oportunidades y que los beneficios superan los costos²²⁹. Según este autor, los beneficios para Chile son la adquisición de tecnología moderna que permite aumentar el ritmo de crecimiento, el acceso e incorporación de las nuevas ideas que hay en el mundo, mayor competitividad y eficacia (en la asignación de los recursos productivos) lo que se traduce en mayor bienestar, acceso a nuevas fuentes de financiamiento y la expansión de las exportaciones²³⁰. Como demostración, Meller señala que la tasa histórica de crecimiento económico de Chile, que era de cerca de un 4% antes de 1980, gracias a la globalización alcanzó una nueva trayectoria de crecimiento económico con una tasa superior al 6%. Manuel Castells concuerda con esta opinión al sostener que “[l]a experiencia chilena en los años noventa demuestra la posibilidad de crecimiento económico con integración en sus beneficios de la gran mayoría de la población, aun de forma desigual, en el marco de la nueva economía global”²³¹.

Junto con considerarlo un proceso positivo para Chile, el Presidente Lagos no veía la globalización como un fenómeno pasajero. Al contrario, ante el Congreso Pleno de Argentina el año 2003 señaló: “*hoy, en este siglo XXI, la globalización está ahí para quedarse*”²³². Cuatro años antes, como candidato presidencial, había declarado: “*la globalización económica es hoy, sin duda, una realidad irreversible y los países de nuestra región (América Latina) no tienen otra opción que buscar una inserción eficiente*

228 LAGOS, R.: “Chile en un mundo en cambio” en *Revista Foreign Affairs en Español*, vol. 1, núm. 1, 2001, pág. 80.

229 MELLER, P.: *op. cit.*

230 Esta opinión era compartida por la sociedad chilena tal como lo demuestra un estudio del año 2009, en el cual un 77% de los encuestados consideró positiva la globalización, un 83% que las consecuencias del libre comercio eran positivas para la economía chilena y un 72% bueno para su nivel de vida. Ver: Instituto de Estudios Internacionales e Instituto de Ciencia Política (2009): Chile, las Américas y el Mundo. Opinión pública y política exterior 2008, RIL Editores, Santiago.

231 CASTELLS, MANUEL (2005): *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Fondo de Cultura Económica, Santiago, pág. 57.

232 Ricardo Lagos, discurso ante el Congreso Pleno de la República Argentina. 28 de agosto del 2003.

y competitiva en la economía globalizada”²³³.

Un elemento importante para el mandatario al momento de sostener que la globalización era positiva para Chile, además del hecho que disminuye las distancias (aspecto no menor para un país que se encuentra en la periferia de los grandes centros económicos y políticos), era que da más importancia a otros factores en el desarrollo y posición internacional de los estados, distintos a los tradicionales vinculados con la dotación de recursos naturales, tamaño geográfico, económico y poblacional. En ese sentido, el año 2000 declaró: *“En un mundo globalizado hay globalizadores y globalizados; los que difunden y aprovechan la globalización, y aquellos que se deben adaptar a ella, a veces con éxito y otras con grandes perjuicios. La división entre globalizadores y globalizados ya no está dada por la cantidad de recursos naturales ni por la mano de obra barata, ni por una mezcla de ambos. Lo que hoy vale es el conocimiento, la tecnología y la información. Esto es lo que hace la diferencia de estar en uno u otro grupo”*²³⁴.

En todo caso, Ricardo Lagos tenía presente que el proceso conllevaba también importantes desafíos y riesgos. En una oportunidad sostuvo: *“Estamos conscientes de los riesgos del proceso de la globalización. Tenemos claro que así como hay oportunidades...también la globalización puede originar agudas inequidades y graves riesgos. La crisis financiera internacional de los últimos años mostró la vulnerabilidad de nuestras naciones ante eventos que no originamos ni podemos controlar”*²³⁵. No obstante, creía que los desafíos y riesgos podían ser superados incluso por países como Chile a través de tres vías complementarias: la regulación del proceso de globalización, una mayor integración a los mercados internacionales y la integración regional. Elementos todos que se vieron reflejados ampliamente en su política exterior.

Ricardo Lagos era un convencido que el poder político seguiría determinando las reglas del juego por sobre el poder económico. Por ello, sostenía que los países tienen la

233 LAGOS, R.: Prefacio, en *Globalización XXI. América Latina y los desafíos del nuevo milenio*, MUÑOZ, HERALDO (comp.), Editorial Aguilar, Santiago.

234 Ricardo Lagos, discurso ante el Congreso Pleno de la República Argentina, Buenos Aires, 18 de mayo de 2000.

235 *Ibíd*em

capacidad de disminuir los impactos negativos de la globalización, regulándola, para así aprovechar sus oportunidades. *“De nosotros depende si el mundo se dividirá en globalizadores y globalizados; si será la globalización del más fuerte, o tendrá reglas. De nosotros depende influir para tener reglas. Sabemos que en un mundo globalizado sin reglas impera la ley del más fuerte. No nacimos para eso, nacimos para un mundo en donde el derecho y las normas se apliquen al interior de nuestras sociedades; pero cuando vamos al mundo global, tienen que aplicarse también fuera de nuestras sociedades”*²³⁶.

En ese mismo sentido, en otra ocasión afirmó: *“Apostar a la globalización no significa aceptar la ley de la selva o la anarquía, renunciando a la capacidad humana de gobernar el mundo en que vivimos. La globalización no tendrá un rostro humano si no establecemos normas e instituciones globales capaces de regularla en sus distintos planos: financieros, tecnológicos, jurídicos, medioambientales, comerciales, etc. Ningún mecanismo automático reducirá las desigualdades, la inestabilidad y las crisis que trae consigo la globalización”*²³⁷.

La globalización, según Ricardo Lagos, conllevaba otros riesgos como el hecho que personas y regiones se quedaran atrás o crecieran menos que otros sectores lo que aumentara la tensión social. Para resolverlos eran indispensables las políticas públicas y por tal motivo en su Gobierno la globalización se complementó con su visión del socialismo occidental a comienzos del siglo XXI. Esto se vio reflejado cuando en el 2002 señaló, *“vivimos en la era de la globalización. Mi deber como Presidente es trabajar para que Chile entre al mundo global, aprovechando al máximo las oportunidades que se nos ofrecen, disminuir los riesgos y cuidar que los beneficios de esa globalización se distribuyan equitativamente entre todas las familias”*²³⁸.

Relacionado con ello, Ricardo Lagos consideraba que la globalización era un proceso que podía ser moldeado. *“A veces advertimos la tendencia a mirar la globalización casi como si se tratara de un fenómeno de la naturaleza, respecto del cual*

²³⁶ Ricardo Lagos, discurso ante el Congreso Pleno de la República Argentina, Buenos Aires, 28 de agosto del 2003.

²³⁷ Ricardo Lagos, discurso con motivo de la Cumbre del Milenio en las Naciones Unidas, Nueva York, 6 de septiembre de 2000.

²³⁸ Mensaje Presidencial al inicio de la Legislatura Ordinaria, Congreso Nacional, Valparaíso, 21 mayo 2002.

*no es mucho lo que se puede hacer salvo sufrirlo o admirar la fuerza de su paso. Nosotros pensamos distinto. La globalización es un proceso social que no tiene nada de fatal o determinista en sí. Su dinámica y características dependen de la articulación de las relaciones tanto tecnológicas y productivas, como de tipo político, social y cultural. Por eso debemos actuar para obtener de este proceso el máximo de beneficios, y reducir los riesgos que pueda significar para nuestros pueblos”*²³⁹.

Para moldear y enfrentar los desafíos de la globalización era necesaria su regulación. Al respecto, el mandatario sostenía en el 2002: *“Creemos que, en este mundo global, es indispensable la existencia de reglas claras, precisas y permanentes para asegurar un desarrollo estable y continuado”*²⁴⁰. Asimismo, en Naciones Unidas señaló: *“Nadie puede dar forma al mundo que está emergiendo si no es a través de acuerdos y negociaciones. La complejidad del mundo que está naciendo ante nuestros ojos es demasiado grande para ser manejada de una forma centralizada... Por ello, la mejor forma de guiar la agenda de la globalización es a través del multilateralismo... Para lograr el éxito de la globalización debemos aprender cómo gobernarla mejor y, sobre todo, cómo gobernarla mejor todos juntos”*²⁴¹.

El Presidente tenía claro que la globalización es un proceso multidimensional y consideraba que era necesario regularlo en todas sus esferas y no sólo en la más visible, la económica. *“Creo que una trayectoria óptima a la globalización podría tener, a lo menos, dos características. Primero, cómo la desarrollamos de una manera integrada, esto es, considerando todos los aspectos del fenómeno. Las políticas de globalización necesitan referirse a todos sus aspectos: tecnología, economía, cultura, política y medio ambiente. Pretender que sólo vamos a abordar las reglas en el ámbito económico es absolutamente insuficiente, no obstante que eso sea lo que hoy aparece como lo central”*²⁴².

²³⁹ Ricardo Lagos, discurso en la XV Cumbre del Grupo de Río, Santiago, 17 de agosto de 2001.

²⁴⁰ Ricardo Lagos, discurso ante las Comisiones de Relaciones Exteriores e Integración del Parlamento de Polonia, Varsovia 8 de octubre de 2002.

²⁴¹ Ricardo Lagos, discurso en el debate general del 56° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 10 de noviembre del 2001.

²⁴² Ricardo Lagos, discurso en la Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires, 19 de mayo del 2000.

Además de regular la globalización y de una mayor integración con los mercados internacionales, de acuerdo con el mandatario chileno era indispensable la integración regional como una forma de disminuir sus riesgos, así como para participar de manera más ventajosa en dicho proceso de regulación. *“Quiero señalar aquí, solemnemente, que proyectamos nuestra política exterior desde nuestra más profunda identidad latinoamericana. Es a partir de esta realidad que, con México y los demás países de América Latina, queremos construir una voz única para participar en la conducción del mundo que se abre hoy ante nuestros ojos. Ello tiene que ver con nuestras oportunidades en el mundo que viene, con nuestra propia viabilidad en ese mundo que empieza a surgir ante nuestros ojos, donde los espacios económicos se amplían y las sociedades se globalizan. De ahí nuestro empeño en consolidar una verdadera política regional”*²⁴³.

En un artículo publicado por la Revista *Foreign Affairs*, ya mencionado, el Presidente Lagos afirmaba estar convencido que la inserción en el mundo globalizado constituía el camino más claro hacia el desarrollo de nuestra región. *“El desafío que tenemos por delante consiste en profundizar nuestra inserción activa en la economía globalizada, construir regionalismos abiertos al multipolarismo económico, reforzar la identidad política y cultural latinoamericana para enfrentar los peligros de la globalización e impulsar las reformas de segunda generación para asegurar un crecimiento con equidad para nuestros pueblos...Chile apuesta a una inserción activa y profunda en el proceso de globalización. Pero creemos en la necesidad de perfilar una inserción global con acento latinoamericano, especialmente en el ámbito de la concertación política”*²⁴⁴.

En todo caso, para Ricardo Lagos la política regional de Chile en búsqueda de una mayor integración no se traducía en una apuesta por lograr la dominación de unos sobre otros. *“La definición de las normas e instituciones no puede ser adoptada por un grupo pequeño y exclusivo de naciones, dejando al margen al resto de los países... Por ello, en definitiva, buscamos crear espacios donde podamos participar todos en la definición del mundo que nace con este milenio”*²⁴⁵. Después agregaba: *“La definición de las normas e*

243 Ricardo Lagos, discurso ante el Congreso Pleno de la República de México, Ciudad de México 4 de diciembre de 2000.

244 LAGOS, R.: Chile..., op. cit., pág. 80.

245 Ricardo Lagos, discurso con ocasión de la Cumbre del Milenio en las Naciones Unidas, Nueva York,

instituciones que regulen el curso de la globalización, no puede ser adoptada por un grupo pequeño y exclusivo de naciones, dejando al margen al resto de los países”²⁴⁶.

Tabla N°3. Intercambio comercial de Chile, principales socios 2000-2006
(Cifras en millones de dólares de cada año)

	2000	2003	2006
Estados Unidos	6.522,1	6.282,2	14.882,5
México	1.433,7	1.407,5	3.296,2
Bolivia	194,7	182,7	345,0
Perú	705,0	847,6	2.359,1
Argentina	3.515,0	4.101,4	5.277,1
Brasil	2.296,9	2.868,0	7.074,5
U.E. (25)	7.477,7	8.340,3	20.653,6
R.P. China	1.858,6	3.155,6	8.595,7
Japón	3.258,6	2.924,1	7.524,0
Corea del Sur	1.341,5	1.564,3	5.188,1
TOTAL	35.267,5	38.290,8	92.668,6

Fuente: Elaboración propia en base datos de DIRECON 2007.

En consecuencia, para Ricardo Lagos los riesgos de la globalización podían ser disminuidos a través de su regulación, la cual sería más favorable para los países como Chile si éstos se integraban entre sí y participaban de forma activa en dicho proceso. Frente a las características actuales del orden mundial, para el Presidente Lagos el proceso de regulación de la globalización debía ser multilateral y en él debían participar todos los países.

Lo anterior se reflejó en la política exterior desarrollada en el Gobierno de Ricardo Lagos, principalmente en la búsqueda del establecimiento de reglas claras al proceso que permitieran disminuir sus impactos negativos y asimetrías, aunque siempre teniendo en cuenta que las reglas son hechas por los actores más importantes en el sistema internacional. Desde ese punto de vista, para el Presidente la integración resultaba fundamental. Esto se tradujo en que Chile realizara durante todo su mandato un esfuerzo por participar más activamente en los foros internacionales. *“La globalización implica responsabilidades, y nosotros las hemos asumido sin vacilaciones...Chile ha estado y*

6 de septiembre de 2000.

246 Ricardo Lagos, discurso ante el Congreso Pleno de la República de México, Ciudad de México 4 de diciembre de 2000.

*seguirá estando presente en todos los frentes de la globalización”*²⁴⁷.

Ricardo Lagos quería que Chile fuera un actor en la globalización y, así, que estuviera en el grupo de los globalizadores, de aquellos que aprovechan la globalización. *“La condición básica de participación de una nación en el proceso de globalización es su acción soberana y protagónica. Chile no quiere ser el objeto de la globalización y de la universalización que otros practican. Quiere, al participar de lleno en el proceso de globalización, que éste sea un medio en que los principios de paz y de democracia realmente valgan para todos”*²⁴⁸.

En síntesis, el Presidente Lagos consideraba que la globalización era un proceso positivo para la estrategia de desarrollo de Chile y que sus riesgos podían ser superados a través de su regulación y la integración regional. La globalización para él se podía moldear y estaba dentro de las capacidades de los estados hacerlo. Una de las formas era desarrollando la política exterior desde la región, pues para él la integración era sinónimo de mayor peso y voz para Chile en el proceso de regulación de la globalización, el cual de esa forma podría llegar a ser más justo y estable.

La importancia de comprender la visión que el mandatario tenía de la globalización y de sus implicancias para Chile, se explica por su personalidad y el liderazgo que desarrolló durante su Gobierno siendo capaz de imponerla por sobre la de otros actores nacionales, tal como ocurrió.

El Presidente Ricardo Lagos desarrolló un fuerte liderazgo durante su mandato. Como él mismo sostenía al comenzar su Gobierno, *“Chile necesita un liderazgo que impulse el cambio para entrar a esta Nueva Época. Que lo gestione con audacia y con responsabilidad. Es lo que la ciudadanía respaldó en la última elección presidencial; es lo que espera del primer gobierno de este siglo (...) Lo que me ha impulsado en la vida pública ha sido siempre la posibilidad de transformar la sociedad para construir una nación donde se conjuguen democracia, libertad e igualdad”*²⁴⁹.

247 Ricardo Lagos, discurso con ocasión de la Cumbre del Milenio, Nueva York, 6 de septiembre de 2000.

248 INSULZA, J. M.: “El dilema de una política exterior soberana en un mundo globalizado” en MUÑOZ, H.: *Glob...*, op. cit., pág. 155.

249 Mensaje Presidencial en el inicio de la Legislatura Ordinaria, Congreso Nacional, Valparaíso, 21

Su fuerte liderazgo y alto protagonismo también se evidenció en la conducción, ejecución y formulación de la política exterior durante todo su mandato. Esto le dio un sello distintivo a la política exterior al identificarse altamente con su forma de ver el mundo y las relaciones exteriores de Chile.

Entre las razones que explican lo anterior, destacan el régimen político chileno que le otorga un rol principal al Presidente de la República en la conducción de las relaciones exteriores, la personalidad de Ricardo Lagos, su alto interés y gusto personal por los asuntos internacionales.

Respecto de los conocimientos y contactos de Ricardo Lagos en materia internacional, se puede señalar que hasta 1965 realizó estudios de posgrado e impartió clases de Ciencias Políticas en Estados Unidos, en las universidades de Duke y de Carolina del Norte en Chapel Hill. En 1966 obtuvo un doctorado en el Departamento de Economía de Duke. Dirigió la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Chile. En 1972 fue nombrado Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y director del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Después del golpe militar se trasladó a Estados Unidos donde reanudó su actividad académica en la Cátedra William R. Kenan de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Carolina del Norte. Entre 1975 y 1978 trabajó como consultor para la Universidad de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y fue responsable del programa de Estudios de Posgrado en Ciencias Sociales de la UNESCO en Buenos Aires.

Sobre la personalidad de Ricardo Lagos, José Rodríguez Elizondo lo describe como autoritario, impulsivo, con tendencia a estar en todo y una excesiva confianza en sí mismo.²⁵⁰ En ese mismo sentido, Patricia Politzer lo define como *“básicamente un solitario, un lobo estepario, más bien tímido y dotado de una tremenda inteligencia que hace funcionar sin descanso y en la que afirma su tremenda seguridad para abordar cualquier desafío. Si bien sabe escuchar, y lo hace registrando cuidadosamente cada*

mayo 2000.

250 RODRÍGUEZ ELIZONDO, JOSÉ (2006): *Las crisis vecinales del Gobierno de Lagos*, Editorial Debate, Santiago.

detalle cuando el tema lo merece, ni el más íntimo y lúcido de sus asesores logrará cambiar una decisión que él juzga correcta”²⁵¹. Esta característica resulta de gran importancia al momento de comprender el proceso de toma de decisiones.

El estilo de gobierno desarrollado por Ricardo Lagos fue, de acuerdo con Carlos Huneeus, uno de *“constante e intensa relación con la ciudadanía a través de declaraciones a los medios de comunicación. Este estilo implicaba un ejercicio del poder que corresponde a la presidencia personal (...) que resalta el rol del Presidente y subordina la acción del gobierno a sus decisiones*”²⁵².

De acuerdo con las categorías de liderazgo presidencial en la conducción de la política exterior en Chile propuestas por M. Wilhemly, Ricardo Lagos sería un Presidente “impulsor”, por haber desempeñado un papel activo en la orientación y el manejo de la política exterior guiado por su propio concepto de cómo debiera ser la inserción internacional. Esto lo diferenció de los mandatarios que lo antecedieron, con Patricio Aylwin ejerciendo un liderazgo tipo árbitro, que tiende a dar menos relevancia a los asuntos externos reflejada en una relativa inacción internacional a favor de los asuntos de política doméstica, y Eduardo Frei Ruiz – Tagle con un estilo intermedio entre ambas categorías²⁵³.

Uno de los asesores más cercanos del Presidente Lagos, Ernesto Ottone, sostenía que la diferencia entre Ricardo Lagos y otros presidentes, estaba en el hecho de que éste tenía una visión clara de lo que quería para el país. Según Ottone, la visión de Ricardo Lagos conjugaba tres elementos: el primero fue el crecimiento económico *“y ahí tuvo mucha audacia para que Chile saliera al mundo y se integrara a la economía mundial con éxito. Lo segundo fue su visión de la República. Lagos está empapado de ello. Él quería completar la República y lograr tener una democracia sólida que pudiera ser respetada en cualquier lado (...) Y el tercer elemento es el de la dignidad social, de la acción persistente por una sociedad más igualitaria. Esos tres pilares siempre estuvieron*

251 POLITZER, PATRICIA (1998): *El Libro de Lagos*, Ediciones B Chile, Santiago, pág. 54.

252 HUNEEUS, C.: “La concentración del liderazgo político en Chile, 1995 – 2008”, ponencia preparada para el II Congreso Latinoamericano de Opinión Pública “Opinión Pública, democracia y conflictos en América Latina”, Lima, abril de 200, pág. 3.

253 WILHELMY, M.: *Las dec...*, op. cit.

*orientados hacia la idea de alcanzar el umbral del desarrollo en Chile, medido éste por la dignidad de vida de los más modestos”*²⁵⁴.

No hay acuerdo de si el papel desarrollado por el Presidente Lagos en la política exterior durante su mandato su positivo o no para el país. José Morandé sostiene que: *“el liderazgo personal del Presidente Lagos fue elocuente en la profundización de la inserción internacional económica de Chile en diversas latitudes del mundo. En general, sus habilidades y cualidades como estadista afianzaron una política de estado iniciada con los gobiernos democráticos desde los inicios de los noventa. Su conocimiento, experiencia y convicciones sobre la realidad internacional contribuyeron a posicionar a Chile en forma expectante en la economía global, al mismo tiempo que en forma creciente y en colaboración estrecha con otros líderes mundiales ha vuelto a comprometer y legitimar a Chile en su vocación y compromiso permanente con los esfuerzos multilaterales y los valores democráticos en la sociedad internacional. En el ámbito regional, tanto la participación oportuna del Presidente como su adscripción realista y pragmática a la tradición institucional y legalista de la política exterior chilena, permitieron, en parte, limar y aminorar los efectos adversos de las carencias y debilidades políticas de la actual inserción chilena en América Latina, particularmente en relación con los países vecinos”*²⁵⁵.

Joaquín Fernandois comparte esta opinión positiva. Para él, Ricardo Lagos *“junto con Frei Montalva (1964-70) quizás ha sido el Presidente que más ha estado en armonía con un sentimiento internacional de la política mundial. También, junto al anterior, ha sido quizás el más versado en temas internacionales”*²⁵⁶.

José Rodríguez Elizondo, en cambio, critica el autoritarismo que según él ejerció Ricardo Lagos en materia internacional. Este autor sostiene que *“[e]n América Latina – en especial, en los países vecinos- fue un factor activo y negativo, que convirtió su diplomacia presidencial en una contradicción en sus propios términos”*²⁵⁷. De acuerdo

254 La Tercera: Entrevista a Ernesto Ottone, 12 de marzo de 2006.

255 MORANDÉ, J.: Pol..., op. cit. pág. 48.

256 FERNANDOIS, JOAQUÍN (2005): *Mundo y fin de Mundo. Chile en la política mundial 1900 – 2004*, ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, pág. 502.

257 RODRIGUEZ ELIZONDO, J.: *Las Cris...op. cit.*, pág. 289.

con ello, agrega que la excesiva confianza del Presidente Lagos lo llevó a no buscar la asesoría que precisaba en materia internacional.

Lo que sí se puede afirmar es que su excesivo involucramiento en la política exterior terminó por debilitar a la Cancillería y le quitó la perspectiva de largo plazo a las relaciones exteriores de Chile, especialmente con la región. Asimismo, su personalidad y afán de liderazgo, reflejado en su estilo de política exterior, fueron factores que terminaron siendo negativos para los intereses del país al despertar más animosidades que simpatías en los demás líderes de la región, especialmente en aquellos con modelos políticos y económicos diferentes.

Tal como se verá a continuación, debido al liderazgo y el perfil que siguió el Presidente Lagos en su gestión internacional, su visión sobre la globalización y sus impactos en Chile, se vio reflejada en una política exterior con énfasis en lo regional y vecinal, en la búsqueda de una mayor integración, la defensa del multilateralismo como la mejor forma de guiar la globalización, una participación más activa en la escena internacional y la promoción de la regulación del proceso, tanto en el ámbito multilateral como bilateral (reflejado en las negociaciones acuerdos de libre comercio con los principales socios comerciales).

III. LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PRESIDENTE RICARDO LAGOS

La política exterior durante el mandato del Presidente Ricardo Lagos estuvo fuertemente influenciada por el objetivo de alcanzar el desarrollo y la percepción que él tenía de la globalización y de sus implicancias para Chile. Esto se reflejó en una serie de decisiones y políticas adoptadas en las relaciones del país con sus vecinos y la región, en las posiciones en organismos internacionales, las negociaciones de acuerdos de libre comercio y la participación en foros internacionales.

Hechos a destacar durante el sexenio en materia internacional fueron la posición adoptada por Chile como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en contra de la invasión a Irak promovida por los Estados Unidos, la

organización del Cumbre de Líderes de APEC en Santiago, el envío de efectivos militares como cascos azules de Naciones Unidas a Haití, la elección de José Miguel Insulza como Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA) y, la suscripción de acuerdos de libre comercio con los principales socios comerciales del país (Estados Unidos, la Unión Europea y China, entre otros).

Al inicio del periodo presidencial, se consideró que los objetivos de política exterior referidos a la reinserción internacional iniciada en 1990 y la participación equilibrada en la economía global ya habían sido alcanzados, y de forma exitosa. Esto, sumado a los factores internos ya mencionados y referidos a la superación de la transición política y el fortalecimiento de la economía, y un contexto económico internacional cada vez más favorable, facilitaron que durante su mandato se produjera un cambio hacia una política exterior más activa y participativa, que reflejaba las concepciones de Ricardo Lagos respecto de la globalización. Como sostiene Patricio Navia, “[g]racias a que Aylwin libró exitosamente la transición y a que Frei avanzó un proceso de modernización y desarrollo económico sostenido, Lagos recibió un país con mucho menos pobreza y mucho menos problemas que el que encontraron Aylwin y el mismo Frei cuando asumieron sus gobiernos”²⁵⁸.

El Presidente Lagos mantuvo los principios que rigieron la política exterior de sus antecesores en el cargo, vale decir, que Chile es una nación abierta al mundo, respetuosa de sus compromisos internacionales, consistente con sus valores y principios y, fundamentalmente, comprometida con la democracia, con el respeto y promoción de los derechos humanos, con la justicia y con la equidad social. Sin embargo, en la medida que avanzaba su gobierno, la política exterior chilena fue girando hacia los objetivos de contribuir a la paz y seguridad en el mundo y a generar las condiciones para alcanzar el desarrollo social y económico en un entorno regional más estable, y posicionando a Chile como “país puente” o “país plataforma” entre Asia y América Latina.

Para el mandatario chileno el futuro del país estaba en aprovechar el cambio que se estaba produciendo en la geografía económica mundial, pasando el eje del Atlántico hacia el Pacífico. En ese contexto, Chile debía presentarse como un puente entre Asia y

258 NAVIA, P.: *op. cit.*, pág., 21.

América Latina, lo que significaba convertirse en una economía de servicios desde el punto de vista del transporte, de la transferencia de servicios y bienes, del financiamiento, de los seguros, de la mercadotecnia, en otras palabras de “*cómo somos capaces de hacer de Chile un centro de intercambio de dos grandes continentes que están en expansión*”²⁵⁹. Esto se materializó en una campaña denominada “Chile, País Plataforma”, la cual fue lanzada por el Gobierno en enero del 2003 y presentada al mundo un año después en la Cumbre de Líderes de APEC en Santiago.

Ricardo Lagos tenía la determinación de hacer de Chile una nación respetada en el mundo. “*Queremos sentarnos en la primera fila en el mundo que nace. Esto significa estar dispuestos a asumir responsabilidades en la construcción del orden mundial y regional*”²⁶⁰. Por ello, “*a diferencia de sus antecesores, el Presidente Lagos se propuso que Chile asumiera una actitud más protagónica a nivel regional e internacional*”²⁶¹. Tal como señalaba Claudio Fuentes, “*la noción de un país pequeño, responsable, inserto en los grandes desafíos del Gobierno Global es la impronta que el Gobierno de Lagos quiso dar a la política exterior. Los objetivos planteados y acciones tomadas demuestran aquella línea de trabajo: un país que utilizó su ‘poder blando’ para aumentar su peso estratégico en el concierto internacional*”²⁶².

Acciones concretas que demuestran lo anterior fueron, entre otras, la posición adoptada como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas antes y después de la invasión a Irak y el envío de tropas para participar en la MINUSTAH (Haití), casos que se verán más adelante con mayor detalle.

El mismo Presidente Lagos explicó el cambio que se estaba produciendo en la política exterior chilena para adaptarse a los cambios en el ámbito internacional, cuando sostuvo que “[h]istóricamente hemos tenido una política exterior sustentada en ciertos principios permanentes (...) Sin embargo, al definir nuestra política exterior para el siglo XXI, cómo incorporamos el hecho que por primera vez desde que somos país independiente hay una sola gran potencia política y militar. Cómo incorporamos el hecho

259 LAGOS, R.: *Chile...*, op. cit.

260 Mensaje Presidencial al inicio de la Legislatura Ordinaria. Congreso Nacional, Valparaíso, 21 de mayo del 2000.

261 MILET, P. (2004): “La política exterior de los gobiernos de la Concertación, trece años de gestión internacional en democracia” en FLACSO-Chile y otros, *Más voces para la democracia: los desafíos de la sociedad civil*, Santiago, pág. 60.

262 FUENTES, C.: “La apuesta por el “poder blando”, en FUNK, R., op.cit., pág. 121.

*de que hay tres grandes bloques económicos y que si el 50 por ciento de nuestro producto depende de lo que ocurra fuera de nuestras fronteras. Tenemos un orden internacional que está en proceso de rearticularse completamente*²⁶³. Esto significaba que Chile debía adecuarse a la globalización y a los cambios en curso en la escena internacional, representando una apuesta por ese proceso como una forma de alcanzar los objetivos del país, en particular, el del desarrollo.

Los hilos conductores de la política exterior chilena en los temas de la agenda global fueron en este período: la democracia (que para Chile constituye el único sistema a través del cual es posible alcanzar niveles superiores de promoción y respeto de los derechos humanos), los derechos humanos, la paz (política de prevención de la guerra) y el desarme, seguridad, protección del medio ambiente y la preocupación por los asuntos sociales (desarrollo social y de las personas). De hecho, *“la atención de Chile en el tema multilateral se ha centrado fundamentalmente en dos temas: paz y seguridad, y promoción de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo social”*²⁶⁴, ya que el Presidente Lagos consideraba que eran fundamentales para el desarrollo de Chile.

En concreto, el Gobierno del Presidente Lagos estableció los siguientes diez objetivos de política exterior para los seis años de mandato²⁶⁵:

- Dar prioridad a las relaciones con Latinoamérica y los países vecinos.
- Reforzar la acción hemisférica por la democracia, el desarrollo y los derechos humanos.
- Fortalecer las relaciones con Estados Unidos.
- Profundizar los vínculos con Asia-Pacífico.
- Intensificar los lazos con los países europeos.
- Renovar y reforzar el multilateralismo.
- Contribuir a perfeccionar el libre comercio mundial y regional.
- Prestar servicios a las comunidades de chilenos en el exterior.

263 Mensaje Presidencial en el inicio de la Legislatura Ordinaria, Congreso Nacional, Valparaíso, 21 mayo 2000.

264 FUENTES, C.: *op. cit.*, pág. 113.

265 Balance programático del Gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar, Chile 2000-2006. Gobierno de Chile, Santiago, 2007, págs. 51-55.

- Incluir las necesidades e intereses de las regiones en la acción internacional de Chile.
- Modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Pasamos ahora a hacer una valoración de éstos objetivos. La política exterior del Presidente Lagos buscó fortalecer el multilateralismo y profundizar la participación en la comunidad internacional con el objetivo de desarrollar reglas para un mundo global más justo y seguro. Chile consideraba fundamental la renovación, el fortalecimiento y la reforma integral de Naciones Unidas. Por ello, participó en el Grupo de Amigos para la Reforma de Naciones Unidas organizando incluso una reunión del Grupo en Santiago, el año 2005.

Además, entre el 2003 y el 2004, Chile se desempeñó como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En dicha ocasión, adoptó una posición contraria al uso de la fuerza en Irak por considerar que no se habían agotado los recursos disponibles para resolver pacíficamente el conflicto, tal como se verá con mayor detalle más adelante, y posteriormente, una vez producida la invasión, realizó un amplio trabajo de acompañamiento de la situación en dicho país. Chile también ocupó la Presidencia de la Comunidad de las Democracias²⁶⁶ desde marzo de 2003 hasta abril de 2005, organizando la III Conferencia Ministerial del organismo en Santiago.

Otro hecho que demostró el interés de Chile por el multilateralismo y los problemas regionales, fue la participación en la convocatoria del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 2004 que dispuso la instalación de una Misión de Estabilización para Haití (MINUSTAH), contribuyendo con el envío de un contingente militar y policial. De esa forma Chile asumió y cumplió con su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y seguridad en la región. Otra importante demostración, fue la organización en Santiago, el 2003, de la XXXIII Asamblea General de la OEA y la elección de José Miguel Insulza como su Secretario General (2005).

²⁶⁶ Agrupación intergubernamental creada el año 2000 que reúne a gobiernos, la sociedad civil y al sector privado con el propósito apoyar y fortalecer la democracia en el mundo. La Comunidad está conformada por más de 100 países, pero solo 27, entre ellos Chile, conforman el Consejo el cuál actúa como líder de la Comunidad.

En ámbito bilateral, las relaciones con Estados Unidos atravesaron por momentos difíciles, pero finalmente se vieron fortalecidas a través de la suscripción de numerosos acuerdos en diversas materias permitiendo la profundización del diálogo político, destacándose la firma en el año 2002 de un Tratado de Libre Comercio. Este se vio comprometido cuando Chile no apoyó la invasión a Irak promovida por el Gobierno de George W. Bush, tal como se verá más adelante en el capítulo específico sobre esta decisión. En todo caso, en cuanto a las relaciones comerciales, se puede señalar que el comercio entre ambos países se duplicó en los seis años de Gobierno de Ricardo Lagos (Ver Tabla N° 3).

Con el Asia Pacífico, y con el objetivo de transformar a Chile en país plataforma y puente entre esa región y América del Sur, se profundizaron los lazos a través de la participación activa en los foros transpacíficos como FOCALAE (Foro de Cooperación América Latina y Asia del Este), PECC y APEC, incluida la asistencia a todas las Cumbres de este último. Además, se organizó en Santiago la XII Cumbre de Líderes de APEC el 2004 con la presencia de algunos de los principales líderes mundiales (Estados Unidos, Rusia, China, Japón, Corea del Sur, entre otros). Junto con esto, se firmaron acuerdos comerciales con Corea del Sur, China, Brunei, Nueva Zelanda y Singapur.

El Presidente Lagos realizó, además, visitas oficiales a trece países de la región y durante su mandato se abrió una Embajada en Vietnam, sumándose a las ya existentes en Tailandia, Indonesia, Malasia, Singapur, Nueva Zelanda, Australia, India, Japón, Corea del Sur, China y Rusia.

Se debe mencionar también entre los logros alcanzados durante el periodo para estrechar los vínculos con esa región, el Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica estratégica, conocido como P4, suscrito el 2005 por Chile conjuntamente con Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam. A este acuerdo, el primero en unir países de Asia, el Pacífico y América, se incorporaron el 2010 otros países (Australia, Estados Unidos, Japón, entre otros), dando paso al Acuerdo Transpacífico de Libre Comercio o TPP (por sus siglas en inglés), y que se encuentra en negociación. Asimismo, el comercio entre Chile y la región creció significativamente durante los seis años.

Los lazos con Europa se vieron intensificados especialmente con la firma, en noviembre del 2002, del Tratado de Asociación Política, Comercial y de Cooperación entre Chile y la Unión Europea. Para Chile, éste era el acuerdo vigente o en vías de negociación de mayor alcance. Cuando se firmó el Acuerdo, la Unión Europea era el primer inversionista en Chile, el principal socio comercial y la más importante fuente de cooperación.

El Acuerdo tenía por objeto profundizar las relaciones entre las Partes en todos sus ámbitos (político, económico, social, cultural, educativo, científico-tecnológico y medioambiental). El Presidente Lagos definió la firma del tratado como un paso histórico para Chile: *“Este Acuerdo representa un hito, que marca el cambio de nuestras relaciones con el continente europeo en muchos ámbitos”*²⁶⁷.

Asimismo, Chile suscribió un Acuerdo de Libre Comercio con los países miembros del *European Free Trade Agreement* (EFTA), Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein. Ambos acuerdos contribuyeron a que el intercambio comercial entre Chile y Europa se triplicara durante el mandato de Ricardo Lagos.

Respecto del objetivo de reforzar la acción hemisférica por la democracia, el desarrollo y los derechos humanos, Chile participó activamente en la negociación en el ámbito de Naciones Unidas de instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos. Es así como contribuyó a la elaboración del Protocolo Facultativo contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, a la discusión sobre un posible Protocolo Facultativo al Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y al Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Chile participó, además, en el Grupo de Trabajo que elaboró un proyecto de Convención Universal destinado a prevenir el crimen de Desaparición Forzada de Personas, y fue coautor de la resolución sobre Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de graves violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Finalmente, cabe también mencionar que Chile participó como miembro de la Comisión

267 LAGOS, RICARDO: “Acuerdo de Chile con la Unión Europea” en *Revista de Diplomacia* núm. 92, Santiago, 2002, pág. 7.

de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En el ámbito interamericano, en el 2002 sesionó en Santiago la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el 2003 la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Chile apoyó y patrocinó la resolución de la Asamblea General de la OEA sobre Prevención del Racismo y de toda forma de Discriminación e Intolerancia.

En cuanto a la defensa y promoción de la democracia, Chile se incorporó desde su fundación a la Comunidad de las Democracias y asumió su presidencia entre el 2003 y 2005, organizando en Santiago en abril de dicho año la III Conferencia Ministerial de dicho foro. En el ámbito interamericano, apoyó la suscripción de la Carta Democrática Interamericana, aprobada en septiembre de 2001.

Chile participó también activamente en las negociaciones que se desarrollaron en el marco de Naciones Unidas para la convocatoria de una conferencia internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo. Al mismo tiempo, junto con Brasil, Francia, Argelia, España y Alemania, Chile la iniciativa de *“Lucha contra el Hambre y la Pobreza”*.

En relación con el objetivo de contribuir a perfeccionar el libre comercio mundial y regional, durante los seis años de Gobierno de Ricardo Lagos se suscribieron varios acuerdos de libre comercio (Estados Unidos, Corea del Sur, EFTA, China, Singapur, Brunei, Nueva Zelanda, India y la Unión Europea). Se iniciaron negociaciones de libre comercio con Japón, Malasia y Tailandia y se negociaron diversos acuerdos sobre doble tributación y promoción de inversiones. Chile participó en las negociaciones multilaterales en el marco de la Organización Mundial de Comercio, APEC y el ALCA.

Durante el Gobierno de Ricardo Lagos se asumió institucionalmente por primera vez el tema de las comunidades de chilenos en el exterior, creándose en el Ministerio de Relaciones Exteriores una dirección especial, denominada Dirección de la Comunidad de Chilenos en el Exterior –DICOEX-, encargada de atender y prestar servicios a quienes residen fuera del país.

Asimismo, se creó, dentro de la Cancillería, la Dirección de Coordinación Regional, se formaron unidades de coordinación internacional en las intendencias

regionales y se establecieron representantes del Ministerio en algunas regiones, en respuesta al objetivo de incluir las necesidades e intereses de las regiones en la acción internacional de Chile.

Finalmente, respecto del último objetivo de política exterior del Gobierno Lagos, se impulsaron diversas iniciativas de reforma y modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores, que concluyeron con algunos cambios legales (menores) en el Estatuto Orgánico del Ministerio quedando pendiente una reforma integral. El mayor avance en esta materia fue la unificación de todas las dependencias del Ministerio en un nuevo edificio institucional lo cual contribuyó a una mejora en su gestión.

A modo de síntesis y valoración, se puede afirmar que en todos estos objetivos, se realizaron acciones concretas que produjeron resultados, aunque algunos más significativos que otros. Destacan los avances en las relaciones políticas y económicas con Estados Unidos, Europa y Asia Pacífico, una participación más activa en el ámbito multilateral y la realización en Chile de reuniones internacionales de alto nivel. Al libre comercio mundial y regional, se contribuyó con la suscripción de numerosos acuerdos con distintos países y regiones. En los últimos tres objetivos, prestar servicios a las comunidades de chilenos en el exterior, incluir las necesidades de las regiones en la acción internacional y modernizar el Ministerio de RR.EE, los avances fueron menores.

Mayor detalle sobre los resultados de dichos objetivos y de cómo se reflejaron efectivamente en la conducta exterior del país, se verá en los capítulos dedicados a analizar las decisiones de política exterior escogidas para esta investigación.

Frente a la crítica principalmente de sectores políticos de oposición de que la política exterior del periodo estuvo dominada por la agenda comercial, reflejada en la firma de acuerdos de libre comercio, y que careció de una real vocación Latinoamericana y vecinal, esta investigación permite apreciar que durante el sexenio de Ricardo Lagos se persiguieron objetivos de política exterior tanto políticos como de seguridad y que se realizaron grandes esfuerzos por estrechar los vínculos vecinales y regionales. El hecho que la diplomacia económico-comercial y las relaciones con otras regiones mostraran mayores resultados, no demuestra lo contrario, sino que debido a razones históricas y modelos políticos y económicos diferentes, en América del Sur resultó más difícil avanzar

en las relaciones bilaterales y hacia una mayor integración regional.

IV. LA PRIORIDAD LATINOAMERICANA Y VECINAL

Entre todos los objetivos de política exterior de Ricardo Lagos, la prioridad latinoamericana y vecinal merece un análisis especial. Este objetivo estaba consignado también en los programas de los presidentes Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle, pero durante el Gobierno de Ricardo Lagos fue enfatizado y profundizado en base a los avances registrados durante esos dos gobiernos.

Es así como la prioridad latinoamericana y vecinal ocupó parte importante del tiempo y esfuerzos dedicados a la política exterior del Presidente y la Cancillería, por la importancia fundamental que la región tiene en la inserción internacional de Chile y porque en ella se vio reflejada también la incorporación de los supuestos de la globalización en la formulación y ejecución de la política exterior. Además, las principales crisis en materia internacional enfrentadas durante el periodo provinieron de países vecinos.

Considerando las características históricas de las relaciones de Chile con la región y el modelo de desarrollo económico seguido, lograr avances en este objetivo podían tener consecuencias muy importantes para el país en materia de imagen internacional, y en las áreas de seguridad y defensa, política y económica. Por otro lado, durante el Gobierno de Lagos se entendía que las relaciones con la región afectaban directamente la estrategia de desarrollo económico del país.

En el discurso público con ocasión de la transmisión del mando presidencial en marzo del 2000, el Presidente Lagos declaró: *“seguiremos profundizando nuestras relaciones con las naciones hermanas, colocando en primer lugar a América Latina. Se hace política internacional desde lo que somos; desde esta América nuestra, América india, América España, América Europa; desde los valores comunes. Desde aquí haremos nuestra política exterior y seguiremos avanzando para que este pequeño país sea capaz de participar en los desafíos de un mundo que se abre, y que no será nunca más ni ancho*

ni ajeno. Será nuestro mundo”²⁶⁸.

Poco después, en su primer discurso a la nación, el Presidente Lagos reafirmó lo anterior señalando que, en consideración de los cambios que se estaban produciendo en el orden mundial, su Gobierno dará “*prioridad a nuestras relaciones con América Latina y en especial a los países del MERCOSUR*”²⁶⁹. Un año después el Presidente Lagos declaraba que “*en un mundo organizado en torno a grandes acuerdos regionales, nuestra ubicación natural es América Latina. Nos unen una historia, un territorio, una lengua, una cultura común. Seguiremos, en consecuencia, fortaleciendo nuestra asociación con el MERCOSUR y los demás países en la región*”²⁷⁰.

Esta idea de que “*América Latina es nuestra patria grande, desde aquí hacemos política exterior*”²⁷¹, se repite en los discursos presidenciales y de los ministros de relaciones exteriores durante el mandato de Ricardo Lagos. Por ejemplo, en el 2003 el mandatario señaló que la “*política exterior se hace desde la región a la cual se pertenece, y la forma como un país se inserta en esa región es la manera en la que puede actuar en el mundo*”²⁷².

El énfasis del Presidente Lagos en que la política exterior se tenía que hacer desde la región, en momentos en que el principal proceso de integración lo constituía el MERCOSUR, respondía a su percepción de que “[e]n países pequeños y medianos, como el nuestro, estos esfuerzos unilaterales (apertura de la economía) no son suficientes, y de ahí la necesidad de embarcarse en procesos de liberalización dentro de marcos de integración mayor en el ámbito regional, como lo es el MERCOSUR... Hoy MERCOSUR es para nosotros lo que en su momento, cincuenta años atrás, fue la Comunidad del Carbón y el Acero en Europa. Partieron con intenciones muy modestas, intentando que el carbón y el acero no fueran más elementos de enfrentamiento entre las comunidades

268 Ricardo Lagos, discurso con motivo de la Transmisión del Mando Presidencial, Parque Forestal, Santiago, 12 de marzo de 2000.

269 Mensaje Presidencial al inicio de la Legislatura Ordinaria, Congreso Nacional, Valparaíso, 21 mayo 2000.

270 Mensaje Presidencial al inicio de la Legislatura Ordinaria, Congreso Nacional, Valparaíso, 21 mayo 2001.

271 Mensaje Presidencial al inicio de la Legislatura Ordinaria, Congreso Nacional, Valparaíso, 21 mayo 2003.

272 Ricardo Lagos, discurso en ceremonia de graduación de la Academia Diplomática Andrés Bello, Santiago, 22 de septiembre de 2003.

europeas, y a partir de allí fueron progresando”²⁷³.

En ese sentido, durante el Gobierno de Ricardo Lagos, Chile negoció con los miembros fundadores del MERCOSUR su ingreso como miembro pleno al bloque y que estuvo muy cerca de hacerlo a fines del 2000, momento en que decidió iniciar las negociaciones para un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Esto produjo un fuerte malestar sobre todo en Brasil, país donde el propio Presidente Lagos había anunciado públicamente que Chile iba a ingresar al MERCOSUR como miembro pleno.

La prioridad latinoamericana y vecinal nació del reconocimiento de una realidad evidente que es la pertenencia a la región, pero que durante años se había tratado de olvidar o soslayar dejándola en un segundo plano. Los problemas limítrofes y las crisis políticas y económicas frecuentes en la región, despertaban en la elite chilena un mayor interés por acercarse a Europa y los Estados Unidos. Esta visión se consolidó en los años de alto crecimiento económico durante el régimen militar, periodo en el que se acuñó el término de “*jaguares*” para referirse a Chile, en alusión al término “*tigres*” con el que se conocía a los países del Sudeste Asiático con un alto crecimiento económico. Esta percepción de excepcionalidad, reflejada en la expresión “*Chile, buen país en mal barrio*”, se arraigó en importantes sectores políticos del país y se vio reforzada con la estabilidad política y económica que experimentó el país luego de la dictadura, y no colaboró, por el contrario afectó de forma negativa la imagen del país en la región.

Por estos motivos, el Gobierno de Ricardo Lagos buscó cambiar esta percepción promoviendo una mayor integración regional. En primer lugar, el Presidente consideraba que una mayor integración con la región era importante para disminuir los riesgos de la globalización al permitir una participación con mayor peso o poder en la regulación del proceso. “*Creo, además, que es esencial que coordinemos allí (MERCOSUR), junto con otros amigos de América Latina, nuestras políticas, y definamos posiciones comunes que potencien nuestra presencia, por ejemplo en la próxima Ronda de Qatar... Sólo así podremos tener más fuerza, junto a otros bloques regionales, para enfrentar aquellos*

273 Ricardo Lagos, discurso ante el Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales, Santiago, 10 de octubre de 2001.

temas que sabemos que van a ser complejos y difíciles”²⁷⁴. Una demostración de esto ocurrió cuando el Presidente Lagos consultó con sus pares de la región respecto de la iniciativa norteamericana de invadir Irak y negoció con México una posición conjunta en el Consejo de Seguridad.

La prioridad latinoamericana se demuestra, entre otros, en que de un total de 116 viajes oficiales al exterior que realizó el Presidente Lagos entre enero del 2001 y diciembre del 2005, 51 fueran a algún país de América Latina. Asimismo, el Presidente Lagos participó en todas las Cumbres del MERCOSUR y en las tres Cumbres de las Américas celebradas durante su mandato²⁷⁵. Finalmente, el mandatario chileno fue el primer presidente del país en visitar Perú en casi cuatro décadas y Bolivia en cinco.

El Presidente chileno también consideraba que era fundamental la integración regional dentro de la estrategia de desarrollo económico de Chile. Para él, el éxito de Chile dependía en gran medida de las relaciones con la región. Cabe recordar el propósito de proyectar a Chile como un país puente o plataforma entre América del Sur y el Asia Pacífico. Según esa estrategia, Chile sería la puerta de entrada y salida para el comercio, los servicios y las inversiones entre ambas regiones. Para ello se desarrollaron importantes proyectos de infraestructura vial y portuaria²⁷⁶.

Esta estrategia recibió un nuevo impulso durante el mandato de Ricardo Lagos: *“Pensamos Chile como plataforma de inversiones que opera en ambas direcciones: los flujos de capital puedan llegar desde Europa, Estados Unidos o el Asia para ser invertidos en Chile, y desde aquí hacer inversiones en América Latina; y también pueden llegar*

274 Ricardo Lagos, discurso ante el Consejo Chileno para las relaciones Internacionales, Santiago 10 de octubre de 2001.

275 Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile años 2001 al 2005.

276 A inicios de los años noventa del siglo pasado se comenzó a hablar en Chile y América del Sur de los “Corredores Bioceánicos” que sugerían la idea de conectar centros de producción con terminales portuarios, abriendo nuevas alternativas logísticas para los flujos de comercio exterior. El establecimiento de corredores bioceánicos en Sudamérica ha tenido como objetivo la facilitación e intensificación del intercambio comercial, con el fin de generar un espacio económico más integrado, y de lograr convergencias entre mecanismos e instituciones regionales. Al mismo tiempo, ha significado ampliar la plataforma de inserción internacional, fortaleciendo los enlaces terrestres entre los diversos centros de producción con los puertos del Pacífico y del Atlántico, abriendo nuevas conexiones hacia los mercados externos. Los corredores bioceánicos implican a Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Brasil y Chile. Ver: Los Corredores Bioceánicos, ejes de integración y desarrollo. Dirección de Fronteras y Límites, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (<http://www.difrol.cl>).

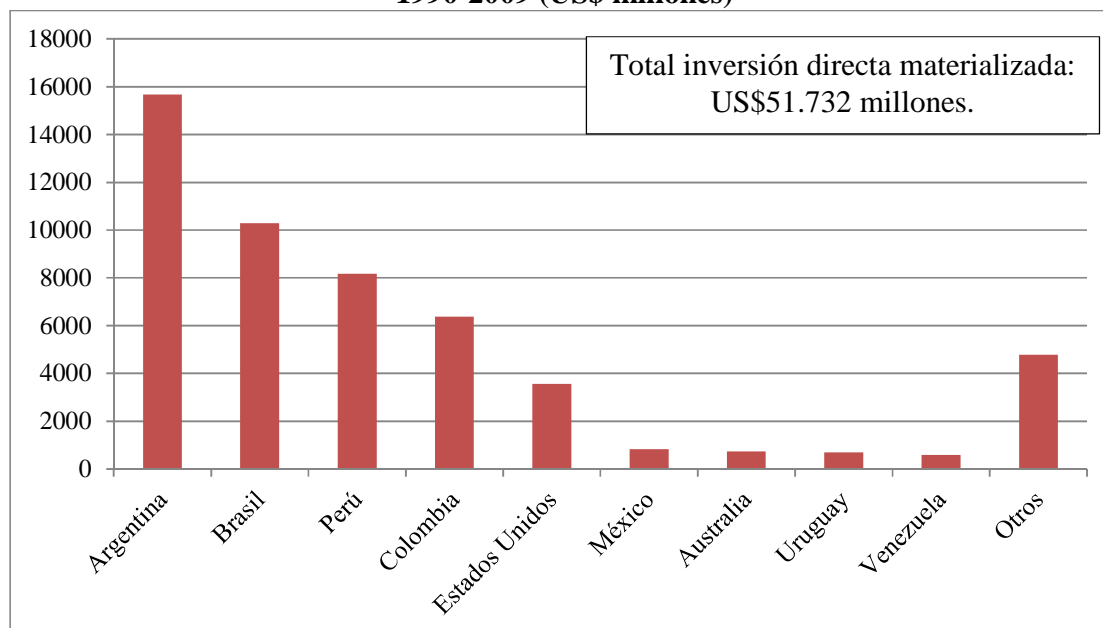
desde otros países de América Latina que cuenten con un nivel de desarrollo en el sector manufacturero mayor que el nuestro, como Brasil, para desde aquí enviar sus productos a Europa, Asia o Estados Unidos. Este destino de puente que hoy estamos planteando para Chile, y que constituye una estrategia de desarrollo compartida por todos los chilenos, descansa en distintos pilares; entre ellos, nuestra inserción internacional a través de acuerdos comerciales, el relativamente buen nivel de diversos aspectos estructurales internos, y las características de nuestra fuerza de trabajo”²⁷⁷.

En la Cumbre de Líderes de APEC celebrada en Chile, esa estrategia fue presentada al mundo. Su éxito dependía, en gran medida, de la existencia de relaciones fluidas y estables con los vecinos, lo que hacía indispensable superar los problemas que había con algunos de ellos.

Las relaciones con la región también eran consideradas importantes por otras razones económico-comerciales. El grueso de las exportaciones chilenas de productos con mayor valor agregado y las principales inversiones chilenas en el exterior estaban en América del Sur. Las exportaciones de Chile hacia Sudamérica representaban en esos años casi un cuarto del total, pero su importancia en cuanto a los productos era más alta por tener éstos un mayor valor agregado. Asimismo, Chile se había convertido en las últimas décadas en un país exportador de capitales y los principales destinos eran Argentina, Perú, Brasil y Colombia.

²⁷⁷ Ricardo Lagos, discurso con ocasión del lanzamiento de la Campaña “Chile, País Plataforma”, Santiago 8 de enero de 2003.

Gráfico N°2. Inversión de capitales chilenos en el mundo. Principales destinos. 1990-2009 (US\$ millones)



Fuente: DIRECON, Depto. de Inversiones en el Exterior.

A esto se sumaba el impacto negativo que las crisis regionales tienen en la percepción de los inversionistas extranjeros sobre Chile. La administración del Presidente Lagos llegó a la conclusión de que para los mercados internacionales resultaba difícil separar a Chile del resto de América Latina o del Sur, por ello una crisis en cualquier país de la región terminaba también afectando la imagen internacional de Chile y por ende, a la llegada de inversiones.

Por ello, era del interés de Chile y de su modelo de desarrollo integrarse y estrechar las relaciones con la región, de forma de potenciarla y contribuir a su estabilidad política y económica. En el Gobierno se consideraba que una región en paz y en crecimiento, generaría condiciones favorables para que Chile siguiera avanzando en su propia estrategia de desarrollo.

Asimismo, el Presidente Lagos consideraba que Chile (y él personalmente) podía ejercer cierto liderazgo en la región en distintos temas, amparado en la que se consideraba internacionalmente como una exitosa transición política y un elevado crecimiento económico.

El reconocimiento internacional a lo realizado por Chile en materia de consolidación de las instituciones democráticas, manejo fiscal responsable, apertura comercial e inserción económica y superación de la pobreza, se tradujo en un “*liderazgo de concepto*”²⁷⁸ el cual se constituyó en un poder blando que el Presidente pensó podía utilizar en la región en defensa y promoción de los intereses del país. No obstante, el hecho que el modelo económico seguido por Chile lo identificara directamente con los intereses y el modelo económico de Estados Unidos, vale decir con el Consenso de Washington y el modelo neoliberal, terminó por afectar la imagen del país, puesto que algunos líderes en la región lo cuestionaban y señalaban como culpable de sus problemas internos. Esto tuvo un importante impacto negativo en las relaciones con Cuba, Bolivia, Venezuela, Brasil y Argentina.

La importancia de las relaciones con la región también se originaba en el hecho que por su tamaño (económico), la integración regional parecía una alternativa ineludible para Chile como una forma de poder participar en la conformación del nuevo orden internacional que se estaba creando. De acuerdo con el Presidente, “*en este mundo que se está armando, si (como región) no hablamos con una sola voz, no seremos oídos*”²⁷⁹.

Otro elemento a considerar en el caso de las relaciones vecinales, es que éstas afectan directamente a la seguridad y política de defensa de Chile. Las fluctuantes relaciones con Perú y Bolivia, de hecho, condicionaban la política de defensa chilena ya que “*ambas naciones demandan modificaciones en los límites fronterizos terrestres definidos a partir de la Guerra del Pacífico*”²⁸⁰. Es un hecho que para Chile sus principales hipótesis de conflicto hacían referencia a una potencial discrepancia con los vecinos del norte.

Finalmente, las crisis en las relaciones vecinales del año 2004 (del gas con Argentina, arremetida internacional de Bolivia por una salida soberana al mar y el cuestionamiento peruano a la delimitación marítima entre ambos países) se convirtieron

278 Concepto acuñado por el entonces Presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso.

279 *Mensaje Presidencial en el inicio de la Legislatura Ordinaria, Congreso Nacional, Valparaíso, 21 mayo 2000.*

280 MILET, P.: “*Desafíos externos e internos a la política de defensa de Chile*” en *Revista Nueva Sociedad* núm. 123, 2008, pág. 147.

en otro motivo para potenciar (ahora con urgencia) la prioridad latinoamericana en la política exterior.

Asimismo, la necesidad de contar con recursos energéticos y el proyecto de un anillo energético en el Cono Sur, dependían en gran medida de buenas relaciones con los vecinos, tal como se verá a continuación. Esto reforzó la idea de que Chile debía trabajar por la integración regional y tratar de conformar una agenda bilateral positiva con los vecinos, lo que se tradujo en iniciativas concretas para mejorar las relaciones vecinales y en reuniones al más alto nivel con todos los países de la región, aunque con mayor énfasis en Argentina, Bolivia y Perú, y también Brasil.

Un aspecto importante de destacar, especialmente en cuanto a la relación con los países vecinos, es que el Presidente Lagos consideraba que la globalización y la interdependencia, por sobre factores históricos y políticos, permitirían superar los problemas en los vínculos. Los hechos demostraron que los niveles de interdependencia no eran lo suficientemente altos para que así fuera.

Dentro de la política exterior del Presidente Lagos al comenzar su mandato, se tenían como prioritarios los vínculos con Brasil, país considerado amigo y un aliado tradicional, tanto por su tamaño económico como por su peso en las relaciones en la región. Por ello, se buscó fortalecer los mecanismos de consulta entre ambos países desarrollando un programa de acciones específicas en distintos ámbitos.

Las relaciones con Brasil durante el periodo se vieron marcadas por la sintonía o falta de ella que hubo entre los mandatarios respectivos. Con el Presidente Fernando Henrique Cardoso fue inmediata y muy alta, pues los unía una larga amistad personal. Pese a ello, el abrupto abandono por parte de Chile de las negociaciones para ingresar al MERCOSUR como miembro pleno, causó serias molestias en el Gobierno y el Presidente brasileño. Por el contrario, con Luiz Inácio Lula da Silva la sintonía se fue construyendo gradualmente, alcanzando un alto nivel sólo al finalizar el Gobierno de Lagos.

Al comienzo del Gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva el año 2002 se produjo un grado de tensión en las relaciones producto de proyectos de izquierda

distintos²⁸¹. Antes de asumir el mando, el Presidente brasileño visitó Chile con el propósito de que éste ingresara como miembro pleno al MERCOSUR. El Presidente brasileño quería privilegiar la zona sudamericana frente al ALCA fortaleciendo el MERCOSUR y para ello consideraba importante sumar a Chile como miembro pleno²⁸².

El Presidente brasileño tenía como principales objetivos de política exterior hacer de Brasil un poder sudamericano que liderara un bloque, en el cual los grandes proyectos de integración vial y energética permitieran dar a la región consistencia económica y peso geopolítico, y obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Luego de un comienzo difícil de su mandato, para el año 2004 tanto su posición interna como su peso internacional se estaban fortaleciendo. El Presidente Lagos, por su parte, buscaba preservar la vocación internacional y flexible de Chile en cuanto a sus relaciones internacionales, razones por las cuales se mantuvo en la decisión de no ingresar como miembro pleno al MERCOSUR.

A pesar de la tensión inicial, durante el mandato del Presidente Lagos se produjo un paulatino “*reconocimiento de Brasil como un actor relevante en la región y de la evaluación positiva de dicho país con respecto del rol chileno en el área*”²⁸³, lo cual ayudó a estrechar las relaciones entre ambos países. A esto contribuyó el hecho que en Chile se reconociera que el peso específico de Brasil era tal, que de alguna manera determinaba las relaciones del conjunto de los países de la región. Asimismo, está el hecho que el Presidente Luiz Inácio Lula da Silva comprendiera que el MERCOSUR no avanzaba como se esperaba, dándole la razón a Chile en su decisión de no incorporarse como miembro pleno y, en tercer lugar, que Brasil se convirtiera durante ese periodo en el principal socio comercial de Chile en la región superando a Argentina.

El acercamiento entre ambos países se reflejó en importantes coincidencias y la coordinación política en materias de orden regional y mundial, tales como la reforma a Naciones Unidas y el apoyo chileno a la aspiración brasileña de ser miembro permanente del Consejo de Seguridad, la participación conjunta en la Misión de las Naciones Unidas

281 *La Tercera: Álvaro Vargas Llosa: La resurrección de Lula. Santiago, 22 de agosto de 2004.*

282 Chile ingresó al MERCOSUR en el año 1996 pero como miembro asociado.

283 *Balance período 2000-2006, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Santiago, pág. 60.*

para la estabilización de Haití y el apoyo chileno a la iniciativa contra el Hambre y la Pobreza presentada y promovida por el Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Asimismo, Brasil apoyó la candidatura de José Miguel Insulza a la Secretaría General de la OEA y Chile respaldó la propuesta brasileña para la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (hoy UNASUR). El Presidente brasileño también brindó un apoyo importante a Chile ocupando su influencia política y económica para que Bolivia frenara su ofensiva diplomática contra Chile durante el Gobierno de Carlos Mesa. Finalmente, Brasil también medió para que el Presidente Chávez moderara su discurso en apoyo a la demanda boliviana.

Durante los seis años en el poder de Ricardo Lagos, jugaron un papel muy importante en su política exterior regional las relaciones con Ecuador y Venezuela. En ambos casos por la implicancia que tenían en las relaciones de Chile con los países vecinos, en particular, con Perú y Bolivia. Chile y Ecuador han sido tradicionales aliados por sus respectivos conflictos limítrofes con el Perú. Cuando las relaciones con el Perú alcanzaron su nivel de mayor tensión por el límite marítimo, Ecuador suscribió con Chile una Declaración en la cual se ratificó la vigencia de los acuerdos sobre límite marítimo de 1952 y 1954²⁸⁴ suscritos entre los tres países, que establecían el límite a partir del paralelo, y que Perú buscaba desconocer.

La ofensiva diplomática internacional del Gobierno del Presidente Mesa en Bolivia respecto de su aspiración marítima²⁸⁵, provocó un deterioro en las relaciones con Venezuela. Después de que en varias oportunidades el Presidente Hugo Chávez declarara a la prensa su sueño de bañarse en una playa boliviana y al insistir en pedir mar para Bolivia. El punto de mayor distanciamiento se produjo en noviembre de 2003, cuando a consecuencia de lo señalado, ambos países llamaron a informar a sus respectivos embajadores de regreso a sus capitales.

Las tensiones con Caracas se remontaban al año 2002, cuando en abril de ese año se produjo una fallida intentona golpista que mantuvo al Presidente Chávez tres días fuera

284 Declaración de Santiago de 1952 y Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima de 1954.

285 El Presidente Carlos Mesa se refirió a la aspiración marítima boliviana con ocasión de la Cumbre Extraordinaria de las Américas celebrada en Monterrey, México, en enero de 2004, solicitando al Presidente Lagos una solución “definitiva” a su histórica demanda de salida al Océano Pacífico.

del poder. En esa oportunidad, el Gobierno de Lagos no condenó el golpe, lo cual afectó los vínculos una vez que Hugo Chávez volvió al poder. Las relaciones volverían a la normalidad (vale decir distantes) luego de un encuentro entre ambos presidentes con ocasión de la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR celebrada en Iguazú, Argentina, en julio del 2004. El Presidente Lagos visitaría Caracas en abril del 2005 ocasión en la que el Presidente venezolano hizo público su apoyo a la candidatura de José Miguel Insulza a la OEA. Más que un acercamiento y simpatía hacia Chile y el candidato, la decisión fue resultado de la oposición venezolana a un posible postulante promovido por Estados Unidos.

En el Gobierno de Ricardo Lagos, luego que en la década anterior se resolvieran casi la totalidad de los diferendos limítrofes, se buscó avanzar hacia una alianza estratégica con Argentina negociando un marco de integración económica y política más profundo. Este era un objetivo ambicioso, pero daba cuenta de la importancia para Chile de las relaciones con Argentina por la existencia de elementos compartidos (históricos, culturales, geográficos, idiomáticos, entre otros) y de una elevada interdependencia económico-comercial entre ambos países.

A pesar de los altos niveles de integración e interdependencia, y a importantes avances en conectividad vial, cooperación en materia militar y comercio e inversiones, las relaciones bilaterales durante el sexenio de Ricardo Lagos se vieron afectadas por la crisis económica y política por la que atravesó Argentina, la cual incidió fuertemente en los problemas entre ambos países por el abastecimiento del gas. Los recortes en el suministro de gas natural tensionaron seriamente la relación al provocar graves consecuencias en la industria energética chilena, afectando la reactivación económica en curso. Para el mandatario chileno, la crisis fue una demostración de que con Néstor Kirchner no podría tener un aliado con el cual hacer contrapeso al liderazgo del Presidente brasileño en la región ni uno con el cual avanzar hacia una verdadera alianza estratégica. La relación se recompuso en parte a partir del 2005, teniendo como una muestra el activo apoyo dado por Argentina a la elección de José Miguel Insulza a la OEA y el respaldo de Chile a Argentina en el tema Malvinas. Mayores detalles de la relación bilateral durante los años del Gobierno de Ricardo Lagos se verán en el capítulo sobre la crisis del gas.

Las relaciones con Bolivia al comienzo del Gobierno Lagos, se encontraban en buen nivel luego del acercamiento producido entre los Presidentes E. Frei Ruiz-Tagle y H. Banzer. El Gobierno chileno buscó desarrollar nuevas instancias de diálogo y la adopción de nuevos instrumentos de integración económica y física. Asimismo, se buscó avanzar en múltiples temas de la agenda bilateral, tales como lucha contra el narcotráfico, comercio, transporte aéreo internacional, el turismo, la cooperación científica y técnica y de los intercambios educacionales. En esas áreas se alcanzaron importantes logros. Este positivo momento en la relación bilateral llevó a desarrollar conversaciones secretas para sacar gas boliviano por puertos chilenos, decisión que se verá más adelante con mayor detalle, al igual que las relaciones bilaterales durante el período.

No obstante, la relación se vio afectada por factores históricos vinculados con la recuperación de la cualidad marítima, perdida con Chile, cual es el primer objetivo de política exterior de Bolivia y el principal condicionante en las relaciones bilaterales. Asimismo, afectaron mayores avances la crisis de gobernabilidad por la que atravesó dicho país y su fragilidad como Estado, al estar sometido a movimientos autonomistas de sus provincias más ricas. Luego de la implementación de la política de “gas por mar” por parte del Presidente Mesa, los acercamientos iniciales entre ambos gobiernos se vieron interrumpidos y se vivieron momentos de fuerte tensión en la relación. A fines del Gobierno de R. Lagos la relación volvió a los cauces “normales”.

Al igual que con Argentina y con los problemas limítrofes resueltos²⁸⁶, las relaciones con el Perú durante el mandato de Ricardo Lagos se centraron en la profundización de los vínculos económicos considerados como una forma de superar los problemas históricos entre ambos países. Este objetivo económico-comercial se promovió a través de la consolidación y profundización del Acuerdo de Complementación Económica (ACE)²⁸⁷ de 1998, cuyo propósito fue el establecimiento de un espacio

286 El Acta de Ejecución del Tratado de 1929 con Perú, firmada el 13 de noviembre de 1999, puso término a los problemas jurídico-políticos entre ambos países. En dicha Acta se finiquitaron los aspectos pendientes del Artículo 5° de dicho Tratado y del Artículo 2° de su Protocolo Complementario.

287 Los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) son suscritos en el marco del Tratado de Montevideo de 1980, por el cual se creó la Asociación Latinoamericana de Integración –ALADI– y tienen como principales objetivos facilitar, expandir y diversificar el intercambio comercial entre los países signatarios; promover las inversiones recíprocas y fomentar la iniciativa empresarial; estimular la integración física entre ambos países, a través de la facilitación del transporte, la agilización del tráfico fronterizo y el acceso a los puertos; y, facilitar el desarrollo de proyectos de interés común en el ámbito de

económico ampliado entre los dos países y que había permitido un aumento creciente del intercambio comercial.

En ese sentido, en el año 2001 se suscribió entre ambos países un acuerdo para evitar la doble tributación y entró en vigor otro sobre promoción y protección recíproca de las inversiones. El 2004 se firmó un acuerdo de cooperación aduanera y se constituyó un Comité Empresarial Chile - Perú. Como resultado, el comercio bilateral aumentó considerablemente durante el sexenio, llegando a los US\$ 2.350 millones el 2006 (2.5% del total de comercio exterior de Chile), más que triplicando los US\$ 693 millones del 2000. De esa forma, Perú pasó a constituirse en el tercer socio comercial de Chile en América del Sur. Estos instrumentos bilaterales también favorecieron las inversiones. Las inversiones chilenas directas en Perú experimentaron un crecimiento importante superando los US\$5.300 millones acumulados al año 2006, convirtiéndose en el tercer principal destino de las inversiones chilenas al mundo después de Argentina y Brasil.

Frente los positivos resultados del ACE, el año 2005 los mandatarios de ambos países dieron inicio a las negociaciones para la suscripción de un Tratado de Libre Comercio (que sería firmado durante el Gobierno de Michelle Bachelet), a partir de la profundización del ACE y de los acuerdos para evitar doble tributación y de promoción y protección recíproca de las inversiones ya suscritos.

Durante el sexenio también se continuó fomentando los contactos en temas de seguridad y defensa, explorando nuevas medidas de confianza mutua e intensificando los contactos entre las instituciones de la defensa, con énfasis en la promoción de los intereses marítimos. Es así como en el 2001 se efectuó en Lima por primera vez una reunión a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa (llamada 2+2). En noviembre del año 2003 se suscribió un acuerdo para homologar la medición de los gastos en defensa, representando un avance significativo en la construcción de confianzas mutuas. Asimismo, en el año 2003 se firmó un Convenio que creaba las maniobras “*Pacífico*”, que permitía a ambas fuerzas navales operar en forma combinada durante ejercicios internacionales.

Todo lo anterior representa un importante avance en la relación bilateral,

la industria, la infraestructura, la energía, la minería, el turismo y en otros sectores, especialmente con la activa participación del sector privado.

considerando que ambos países estuvieron cerca de una guerra entre los años 1975 y 1978. Como señala Paz Milet, *“las relaciones entre Chile y Perú tienen un desarrollo zigzagueante, caracterizado por etapas de tensión o distensión. A pesar de la voluntad política y de las iniciativas generadas en ambos países, no se ha podido alcanzar un nivel de vinculación acorde a dos naciones vecinas, que comparten una compleja red de interrelaciones”*²⁸⁸.

Los avances en la relación bilateral antes mencionados, nacían de la visión del Presidente Lagos de que era necesario dejar de lado los lastres del pasado, en referencia a factores históricos derivados de la Guerra del Pacífico, y pensar en una relación hacia el futuro avanzando en todas las áreas de las relaciones bilaterales. El mandatario chileno quería superar la desconfianza histórica entre ambos países después de la Guerra del Pacífico y la percepción negativa que existía del otro²⁸⁹.

En ese contexto se enmarcó la visita del Presidente Lagos a Perú a fines del 2004, siendo el primer Presidente chileno en hacerlo en cerca de cuatro décadas. Previamente, el Presidente Lagos fue también el primer Jefe de Estado chileno en ser invitado a participar en el desfile militar peruano con el que se celebra la independencia del Perú. Al año siguiente el Presidente Alejandro Toledo (2002 – 06) visitó Chile. En esa oportunidad el Presidente Lagos declaró: *“El año pasado hice una visita de Estado al Perú, donde establecimos nuevas bases para el trabajo conjunto y la cooperación, a partir de lo que mis antecesores habían hecho acá...Hoy está usted con nosotros y seguiremos avanzando en una agenda de trabajo que nos proyecte juntos hacia el futuro”*²⁹⁰.

Estas visitas también respondían a la sintonía y afinidad que existió al principio de la relación entre el Presidente Lagos y el Presidente Toledo. Al menos en el discurso, ambos mandatarios se mostraban dispuestos a dejar las heridas del pasado y enfocar la relación a temas de futuro (principalmente comerciales). Además, ambos mandatarios

288 MILET, P.: *“Chile - Perú Las raíces de una difícil relación”* en ARTAZA, M., Nues..., op. cit., pág. 429.

289 La derrota sufrida por el Perú en dicha guerra, la invasión de territorio peruano y la ocupación de Lima por tropas chilenas, habrían generado un sentimiento de orgullo nacional herido en dicho país que aún persiste. Además, permanece en dicho país la noción de un límite fronterizo que aún debe ser determinado, a pesar de existir tratados vigentes sobre esa materia.

290 Ricardo Lagos, discurso en cena de honor al Presidente del Perú, Alejandro Toledo, Santiago, 22 de agosto de 2002.

compartían una cercanía tanto política como ideológica²⁹¹. En el discurso en honor al Presidente Toledo como motivo de su visita a Chile, el mandatario chileno incluso llegó a declarar que: “*Chile y Perú han dejado atrás problemas y tensiones que por muchos años frenaron nuestro intercambio*”. No obstante, esta percepción se vería pronto enfrentada a una realidad distinta. “*En Chile existe el sentimiento generalizado de que es una relación (la comercial) mutuamente beneficiosa para ambos países...pero esta visión...no toma en cuenta factores históricos y culturales que impregnan la relación entre los dos países*”²⁹².

Todo comenzó a cambiar en la medida que disminuía la popularidad del Presidente Toledo. Al comenzar su gobierno, el Presidente peruano había señalado que la frontera marítima con Chile no estaba entre sus prioridades²⁹³. Sin embargo, durante su visita a Chile en agosto del 2002 y en momentos en que su popularidad rondaba el 8%, el Presidente peruano habría mencionado este tema a su contraparte chilena y a partir de esa fecha, éste se convierte en el principal tema en las relaciones bilaterales²⁹⁴. De hecho, el Gobierno de Toledo intentó a partir de julio del 2004 iniciar negociaciones respecto del límite marítimo, declarando que no existía un tratado específico sobre la materia entre ambos países. Perú dio un ultimátum a Chile de sesenta días para responder si quería o no entrar en negociaciones, agregando que de lo contrario el tema sería derivado a un tribunal internacional. Esto fue tajantemente rechazado por el Gobierno chileno por considerar que la frontera marítima entre ambos países se encontraba definida desde hace más de medio siglo mediante tratados internacionales vigentes y que el límite por el paralelo durante todo ese tiempo no fue objetado, de modo que no era procedente negociación bilateral alguna sobre el tema²⁹⁵. Chile se mantuvo invariable en esa postura.

Al respecto y tal como señala Rodríguez Elizondo²⁹⁶, durante el Gobierno de

291 El Presidente Lagos asistió a la ceremonia de toma de posesión del Presidente Toledo celebrada a fines de julio del 2001 en las alturas de Machu Picchu.

292 CEPPI, E.: “*Estado de las relaciones económicas y cómo avanzar en ellas. El caso de Perú*” en ARTAZA, M., op. cit., pág. 515.

293 RODRÍGUEZ ELIZONDO, JOSÉ (2009): *De Charaña a la Haya. Entre la aspiración marítima de Bolivia y la demanda marítima de Perú*, La Tercera Ediciones, Santiago, pág. 150.

294 El 16 de enero de 2008, Perú presentó ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya una demanda contra Chile sobre la delimitación marítima entre ambos países.

295 La posición chilena fue reiterada a través de distintos documentos oficiales al Perú y a Naciones Unidas. El 2002 Chile señaló que “el Gobierno de Chile reafirma que el límite marítimo entre Chile y Perú está claramente establecido mediante acuerdos internacionales, celebrados en plena conformidad con el derecho internacional”. Para Chile el límite internacional entre ambos países está señalado en acuerdos vigentes de 1952 (Declaración sobre Zona Marítima o Declaración de Santiago) y 1954 (Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima), así como de otros acuerdos vinculantes (Actas de 1968 y 1969) que establecen inequívocamente la existencia del paralelo que fija el límite.

296 RODRÍGUEZ ELIZONDO, J.: *De Cha...*, op. cit.

Lagos se manifestó una política peruana que se venía gestando desde la década de los años setenta dirigida a cuestionar el límite marítimo y también el terrestre desconociendo acuerdos internacionales vigentes. Esta política, que culminó con la demanda marítima presentada en La Haya en el 2008 (y cuyo fallo se conoció en enero del 2014)²⁹⁷, tensionó las relaciones bilaterales hacia el final del Gobierno de Lagos a pesar de avances concretos logrados en materia de integración económica, fronteriza, seguridad y defensa. El tema de límites entre ambos países terminó por afectar un mayor acercamiento entre ambos países.

Es así como a más de cien años de concluido el conflicto, la relación bilateral se seguía viendo afectada por las consecuencias de la Guerra del Pacífico y por la *“enemistad íntima entre las élites de ambos países... que permite entender el irreductible antagonismo nacionalista de posguerra: los peruanos cultivando el rencor; los chilenos, la soberbia, y ambos encadenándose a un proceso de interdependencia negativa”*²⁹⁸.

En general se considera que, a pesar del manifiesto interés del Presidente, reflejado en acciones concretas, su activa participación en los foros regionales y visitas oficiales, durante su Gobierno hubo un retroceso en las relaciones con la región. No obstante, la prioridad latinoamericana y vecinal dentro de su política exterior se vio enfrentada a problemas y desafíos más allá de su control, que terminaron afectando sus objetivos como el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Bolivia, la concreción de una verdadera alianza estratégica con Argentina o una mayor integración energética y vial en el Cono Sur, entre otros.

Al evaluar la política exterior vecinal y la prioridad latinoamericana del período, se debe considerar que los problemas en las relaciones con la región fueron de mayor magnitud que los que enfrentaron los dos gobiernos anteriores. Cabe destacar que el año 2004, Chile enfrentó un escenario regional adverso en sus relaciones con Argentina, Perú, Bolivia y Venezuela. Razones históricas derivadas de conflictos bélicos, la inestabilidad

297 El Fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, emitido el 27 de enero de 2014, modificó la frontera marítima entre Perú y Chile. La Corte concedió a Perú un "triángulo exterior" que hasta ese momento era chileno con su vértice a partir de las 80 millas náuticas. Esto no era todo lo que Perú demandaba. Por otra parte, la Corte validó el argumento chileno de que los tratados pesqueros de 1952 y 1954 entre ambos países suponen un acuerdo fronterizo tácito y la idea de la línea paralela al Ecuador como delimitador.

298 RODRÍGUEZ ELIZONDO, JOSÉ (2004): *Chile-Perú: el siglo que vivimos en peligro*, Random House Mondadori, Santiago, pág. 16.

política y económica interna en algunos países, procesos de formación nacional inacabados e instituciones democráticas débiles, los problemas institucionales del MERCOSUR, entre otros, dificultaron avances más significativos en las relaciones de Chile con la región.

Otro factor que afectó la política del Presidente Lagos hacia la región fue la desconfianza existente en los países vecinos, especialmente en Perú y Bolivia. Por ejemplo, tal como señala el ex Ministro de RR.EE. de Bolivia Gustavo Fernández, “*las encuestas de opinión registran el resentimiento de bolivianos y peruanos hacia Chile, vencedor de la Guerra del Pacífico. Descubren la desconfianza como un rasgo común. Ninguno mira al otro como un socio confiable y permanente*”²⁹⁹. Esto conduce, según el mismo autor, a que problemas que figuran en la agenda -normales en cualquier otra vinculación entre países vecinos- adquieran contornos conflictivos y se denuncien en los medios de comunicación como prueba de la codicia y la mala fe del otro.

A esto contribuyó el hecho que Ricardo Lagos no encontrara en sus contrapartes vecinales, mandatarios con los cuales desarrollar un vínculo personal que ayudara a avanzar en la agenda bilateral, como si los tuvo Eduardo Frei Ruiz-Tagle con Carlos Menem y con Alberto Fujimori, por ejemplo. Asimismo, la personalidad y afán de liderazgo del mandatario chileno, fueron factores negativos al despertar más animosidades que simpatías en algunos líderes de la región.

Un aspecto que cabe destacar, derivado del análisis de la política exterior del Presidente Lagos, es que las relaciones exteriores en la región están estrechamente vinculadas entre sí. Las relaciones con un país tienen efectos en un tercero y viceversa. Esto es especialmente válido en las relaciones entre Chile - Perú y Bolivia, pero también se aplica a las relaciones con Argentina y Brasil, y en menor medida con Ecuador y Venezuela. Como sostiene Andrés Villar: “*el escenario regional es complejo y combina intereses cruzados sin producirse ejes comunes ordenadores o articuladores de alianzas políticas interestatales*”³⁰⁰. Todo lo anterior permite sostener que en la región son más los

299 FERNÁNDEZ, G.: “Una mirada a las relaciones Bolivia-Chile-Perú” en ARTAZA, M., Nue..., op. cit., pág. 159.

300 VILLAR, A.: “Chile y sus vecinos: una integración compleja” en FUNK, R., op. cit., pág. 126.

temas que dividen que los que unen.

Uno de los principales temas que causaba conflictos era el modelo económico y el liderazgo de los Estados Unidos en la región. Chile promovía el libre comercio y, de forma más general, la globalización, y su política exterior luego de la firma del TLC se volvió aún más cercana a Washington. Estados Unidos, por su parte, veía a Chile como un ejemplo de un país globalizado exitoso, con índices de estabilidad política y económica superiores a los del resto de la región. Considerando las tensas relaciones de Venezuela con los Estados Unidos desde que Hugo Chávez asumió la presidencia, el interés de Brasil por liderar una agrupación de países sudamericanos, la política económica de Néstor Kirchner y otros presidentes de izquierda, la cercanía entre Chile y Estados Unidos eran un factor que generaba desconfianza y un distanciamiento con la región.

Asimismo, a Chile le resultó difícil conciliar su política de inserción global con una integración regional. *“En ningún momento durante los períodos de gobierno de la Concertación, se hizo más difícil para Chile el equilibrio entre su opción de globalización y la inserción regional, que durante el gobierno del Presidente Lagos”*³⁰¹.

Respecto de las relaciones con los países vecinos, es preciso destacar que se veían enfrentadas a problemas de distinta naturaleza y con diferentes niveles de institucionalización. Con Perú y Bolivia, fueron factores históricos y coyunturas internas lo que más afectó las relaciones con Chile en casi todos los ámbitos. Esto no se aplica en la misma medida a las relaciones con Argentina, país con el que existía un mayor grado de integración e interdependencia y un alto nivel de institucionalización de las relaciones. En todo caso, las relaciones con los tres países vecinos se ven afectadas por elementos del pasado.

Otro factor que contribuyó a los resultados negativos de la política latinoamericana y vecinal, fue la relación entre La Moneda y la Cancillería. El excesivo involucramiento del Presidente y su desconfianza hacia la Cancillería, le quitaron protagonismo a esta institución y provocaron problemas de coordinación y manejo de una información interna

301 PNUD: *Chile y el marco regional, notas sobre política exterior*, pág. 25, recuperado de Internet: (<http://www.papep-undp.org/drupal/sites/default/files/user/chile-y-el-marco-regional-notas-sobre-politica-exterior.pdf>).

unívoca respecto de las relaciones con la región.

Si bien todos los factores mencionados en su conjunto ayudan a explicar las relaciones de Chile con la región durante el sexenio de Ricardo Lagos, no le restan responsabilidad personal en los resultados de su política exterior. La forma de enfrentar las relaciones regionales apostando por la fuerza de la globalización y la interdependencia como un mecanismo que conllevaría casi por sí solo al estrechamiento de las relaciones con los vecinos, no dio los resultados esperados. Las razones se encuentran en los bajos niveles de interdependencia existentes, especialmente con Bolivia y Perú, y el no considerar debidamente la importancia de factores políticos e históricos en esos dos países y en la región en general. A esto se sumó la excesiva confianza del Presidente en su capacidad de liderazgo, tanto para promover sus objetivos como para enfrentar los problemas.

Sin embargo, las crisis que debió enfrentar Chile en sus relaciones con Argentina, Bolivia y Perú durante el sexenio no fueron exclusivamente resultado de la política exterior de Ricardo Lagos. Surgieron de procesos y circunstancias internas en cada uno de dichos países fuera de todo control por parte de Chile. La crisis con Perú se produjo cuando después de décadas de maduración y preparación por parte de su Cancillería, un proceso (el desconocimiento de los límites marítimos con Chile) encontró receptividad en un Presidente que buscaba mejorar sus índices de popularidad. La crisis con Bolivia surgió cuando ese país atravesaba por una difícil coyuntura política y social con presidentes políticamente débiles enfrentados a fuertes demandas sociales y autonomistas. Con Argentina, los problemas surgieron producto de una crisis económica y política que afectó la industria del gas natural en dicho país, con un Presidente que buscaba fortalecer su base de apoyo político. Todo lo cual demuestra la importancia de los factores internos al momento de comprender las relaciones exteriores en la región.

A modo de conclusión, se puede sostener que la gestión del Presidente Lagos en materia internacional muestra numerosos logros, pero no avances sustantivos en la profundización de las relaciones con los países vecinos. La posición de Chile en la región quedó, de hecho, casi en los mismos términos que al iniciar su mandato. En todo caso, la política exterior del mandatario y su manejo de las situaciones antes descritas, permitió

que las tensiones no aumentaran.

El activismo internacional demostrado durante el periodo y los logros de la gestión en material internacional, más allá de los cuestionamientos puntuales que se puedan hacer a una u otra política o decisión, mejoraron la imagen y aumentaron la presencia internacional de Chile, lo cual permite hacer un balance positivo de la gestión en materia internacional durante el sexenio del Presidente Lagos.

CAPÍTULO IV.

LOS ACTORES EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE POLÍTICA EXTERIOR EN CHILE

I. INTRODUCCIÓN

La toma de decisiones en política exterior es un proceso abierto por cuanto en él intervienen diferentes actores, con distintos grados de poder e influencia. Debido al proceso de globalización e interdependencia, los actores gubernamentales que toman finalmente las decisiones son (o debieran ser) mucho más sensibles a los intereses, influencia y presiones de los actores no estatales. Como toda política pública, la política exterior es el resultado de una negociación donde intervienen actores gubernamentales y no gubernamentales.

La mayor parte de los autores que han estudiado los procesos de toma de decisión, entre los cuales podemos mencionar a R. Snyder y C. Hill, consideran solo a los actores gubernamentales, dejando fuera a los grupos de interés y líderes de opinión por poderosos que sean. No obstante, para el caso de América Latina, a principios de los años noventa R. Russell y A. van Klaveren sostenían que, debido a los cambios que se estaban produciendo en la región, era preciso incluir también a actores no gubernamentales en el análisis.

Estos dos últimos autores identificaron como actores en el proceso de toma de decisiones en América Latina a los Presidentes, los ministerios de relaciones exteriores, los ministerios y agencias económicos, las Fuerzas Armadas, los partidos políticos, el Congreso, la prensa, los grupos de interés (empresarios) y la opinión pública.

En el caso particular de Chile, existe una centralidad decisoria en la figura del Presidente de la República. No obstante, tal como sostiene Manfred Wilhelmy, desde la segunda mitad del siglo XX han surgido nuevos actores y estructuras, provocando cada vez más disensos y conflictos al interior de grupos políticos, afectando el proceso de toma

de decisiones en política exterior.

En ese mismo sentido, Paz Milet plantea que durante los últimos años de la dictadura se produjo un “*resurgimiento de actores tradicionales de la vida nacional, reactivándose el debate público sobre aspectos centrales del orden imperante en Chile. Esto condujo a que actores de las elites política, económica comercial, militar e intelectual chilena, se hayan involucrado en una mayor o menor medida en el proceso de toma de decisiones*”, provocando una diversificación de actores que se mantuvo después del retorno a la democracia, “*implicando por un lado la emergencia de batallas burocráticas entre un número creciente de entidades de Gobierno que mantienen sus propios valores y percepciones y buscan influir en áreas de política exterior (...) y también un aumento de la participación de actores no estatales (partidos políticos y asociaciones empresariales, principalmente) en la toma de decisiones*”³⁰². En consecuencia, los cambios en el sistema internacional y en Chile habrían provocado una mayor participación e influencia en los procesos de toma de decisiones de nuevos actores, gubernamentales y no gubernamentales.

Asimismo, como se señaló anteriormente, en Chile la política comercial ha adquirido un creciente peso dentro de la política exterior lo que se ha traducido en la participación de nuevos actores en el proceso de toma de decisiones. De este modo, en la década de los años noventa los principales actores en las negociaciones de acuerdos de libre comercio fueron: el Presidente de la República, la Cancillería a través de la DIRECON, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Hacienda, los Ministerios de Agricultura y de Transportes, el Banco Central, y el Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales (que reúne bajo la presidencia del Ministro de RR. EE. a los Ministerios de Hacienda, Economía y la Secretaría General de la Presidencia) y, sus órganos asesores, el Comité de Negociadores (presidido por DIRECON) y el Comité de Participación del Sector Privado, que incorpora representantes empresariales y de los trabajadores, así como otras personalidades.³⁰³

302 MILET, PAZ y ÁLVAREZ, DAVID (2004): *La política exterior de los gobiernos de la Concertación. Trece años de gestión internacional en democracia*, FLACSO, Santiago, pág. 202.

303 SILVA, V.: “Política comercial y la relación público-privada en Chile durante los años noventa” en *Estabilidad, crisis y organización de la política: lecciones de medio siglo de historia chilena*, MILET, P.,

En tal sentido y de manera de contar con una comprensión más completa del proceso de toma de decisiones, a continuación presentaremos a los principales actores gubernamentales y no gubernamentales que participan en el proceso de toma de decisiones. Teniendo presente que solo los primeros son tomadores de decisión.

Tal y como se señaló en el marco teórico y en este capítulo, en este estudio consideraremos todos los actores, gubernamentales y no gubernamentales, que los estudios reconocen participando en el proceso de toma de decisiones de política exterior, a los que se añadirá uno que las fuentes escogidas otorgan un papel central: los asesores presidenciales.

II. LOS ACTORES GUBERNAMENTALES

II.a. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

La Constitución vigente otorga al Presidente de la República un lugar principal en la formulación de la política exterior, de sus objetivos, intereses y prioridades. En ella se establece como atribución del Presidente la conducción de las relaciones políticas con otros países y organismos internacionales, así como concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país³⁰⁴. Asimismo, el mandatario designa a los embajadores y ministros diplomáticos, y a los representantes ante organismos internacionales, los que son de su exclusiva confianza y se mantienen en el cargo mientras cuenten con ella³⁰⁵.

Tal como ya se señaló, en Chile existe un sistema presidencialista de gobierno con una alta concentración del poder ejecutivo en una sola persona. Poder que se ve ampliado por el hecho de ser elegido directamente, lo que le otorga un grado importante de independencia respecto de los partidos políticos que lo apoyan.

No obstante, Carlos Huneeus afirma que a pesar de ser alta, la capacidad decisoria

FLACSO-Chile, 2001.

304 Constitución Política de la República de Chile 1980, Art. 32, N°17.

305 Constitución Política de la República de Chile 1980, Art. 32, N°10.

del Presidente en Chile está menos centralizada que en otros sistemas presidencialistas, al tener el país un mayor grado de institucionalización lo que le impide actuar con total discrecionalidad. Además, está el hecho que en Chile los poderes del Estado son autónomos e independientes y también que *“desde 1990 el sistema político ha evolucionado hacia una mayor interdependencia entre el poder ejecutivo y el legislativo, especialmente con el Senado”*³⁰⁶.

Asimismo, como sostiene M. Wilhelmy, el Ejecutivo en Chile opera dentro de espacios limitados por la interacción entre variables del sistema político nacional e internacional³⁰⁷.

Factores políticos coyunturales o relacionados con la propia personalidad, concepción del cargo presidencial y experiencia en la materia del mandatario, influyen en el papel, activo o pasivo, y en el estilo que finalmente asuma en el proceso. Considerando las características de los presidentes chilenos del siglo XX en política exterior, Manfred Wilhelmy concluye que el rasgo distintivo de la política exterior de cada Presidente debe ser visto precisamente en la manera en que cada uno de ellos identifica y saca ventajas de oportunidades políticas dentro del margen que ofrecen limitantes estructurales y en el grado en que intenta adaptarse a ellos o a cambiarlos, con el propósito de mejorar la posición internacional de Chile. En ese contexto, agrega el autor, la participación presidencial consiste en el activo desarrollo de iniciativas o la elección entre opciones presentadas por asesores cercanos³⁰⁸.

Carlos Huneeus sostiene que, respecto del Presidente, es necesario considerar *“el tipo de liderazgo que ejerce, que le permite utilizar de muy distinta manera la variada y compleja red de recursos institucionales y políticos que le proporciona el sistema político”*³⁰⁹. En ese mismo sentido, José Morandé plantea que *“[e]l papel del liderazgo en política exterior está determinado en gran parte por el nivel de institucionalización del Estado y la influencia que éste ejerce en la inserción internacional de los países. En otras palabras, a mayor institucionalización del diseño e implementación de la política exterior*

306 HUNEEUS, C.: Arg..., op. cit., pág. 195.

307 WILHELMY, M.: Las Dec..., op. cit.

308 WILHELMY, M.: Pol..., op. cit.

309 HUNEEUS, C.: Arg..., op. cit., pág. 183.

de un Estado, menor la influencia ejercida por el líder encargado de la conducción internacional del mismo”³¹⁰. En el caso Chile, la institucionalidad y la burocracia vinculada a las relaciones internacionales están en un segundo nivel detrás del Presidente en la formulación y el diseño de la política exterior.

De acuerdo con el estilo que desarrollan en sus relaciones con el exterior, Manfred Wilhelmy ha clasificado a los presidentes chilenos como “líderes” o “árbitros” y “pragmáticos” o “ideológicos”. Los primeros, se caracterizan por su disposición a jugar un rol activo involucrándose directamente en la elaboración e implementación de la política exterior. Los presidentes “árbitros”, en cambio, tienden a dar menos prioridad a los asuntos externos y sus acciones responden a impulsos originados del entorno presidencial. Por otra parte, la distinción entre pragmáticos e ideológicos, se relaciona con la tendencia, o ausencia, de los actores a orientar su conducta en base a conceptos y propuestas normativas sobre el actuar político³¹¹. El estilo del Presidente afecta a los patrones de conducta con la burocracia y otros actores del proceso de toma de decisiones.

A pesar de los argumentos de C. Huneeus, Manfred Wilhelmy afirma que la voluntad de los presidentes en materia de política exterior casi no tiene contrapeso en Chile. Pese a la importancia del Presidente (más si es uno interesado como fue Ricardo Lagos), eso no significa que no hayan otros actores; de hecho los hay con capacidad de influir en sus decisiones. Entre ellos, sus asesores en materia internacional.

II.b. LOS ASESORES PRESIDENCIALES

Un actor importante en el proceso de toma de decisiones son los asesores directos del Presidente o “*núcleo estratégico de Gobierno*”, que según la definición de Luciano Tomassini es un grupo de personas o instituciones por las que pasan las decisiones más importantes del gobierno. César Ross lo define como “diplomacia de palacio”, que es “*aquella practicada por los asesores más cercanos al Jefe de Estado. Suele contar con el poder simbólico asociado al gobernante y, pese a que no trabaja al margen de las decisiones elaboradas por la Cancillería, tiende a desarrollar una agenda paralela que,*

310 MORANDE, J.: *La pol...*, op. cit. pág. 47.

311 WILHELMY, M.: *Pol...*, op. cit. pág. 64.

en algunos casos, incluso ha ido en oposición a la política general del Estado”³¹². Tal grupo no existe como institución dentro de la administración pública y cada Presidente lo ha moldeado a gusto³¹³.

En el Gobierno de Patricio Aylwin, el eje de las decisiones se concentró en los ministerios Secretaría General de la Presidencia, Secretaría General de Gobierno y Hacienda. Posteriormente, en el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle las decisiones se trasladaron al grupo de amigos del Presidente llamado “*Círculo de Hierro*” entre los que figuraban el Ministro del Interior, el Ministro Secretario General de la Presidencia, el Ministro de Defensa y el Ministro de Relaciones Exteriores. En ambos gobiernos, los ministros que conformaban estos grupos eran destacadas figuras políticas cercanas a los mandatarios.

El Presidente Lagos formó un selecto grupo de asesores directamente en La Moneda que pasó a ser conocido como “*segundo piso de La Moneda*”, el cual tuvo un papel fundamental en la toma de decisiones en distintas áreas durante el periodo y podría considerarse el principal actor en el proceso de toma de decisiones después del Presidente durante esos años. “*Ricardo Lagos quitó importancia que había tenido el consejo de gabinete (...) y traspasó el centro de las decisiones hacia tres anillos separados, pero a menudo coordinados: el equipo político, liderado por Interior (Insulza); el Ministerio de Hacienda (Nicolás Eyzaguirre) y el asesor presidencial del segundo piso, Ernesto Ottone*”³¹⁴. De acuerdo con A. Cavallo, el poder del segundo piso llegó a ser tal que ésta fue la primera vez que decisiones políticas centrales pasaron a ser visadas por alguien que no era ministro³¹⁵.

Este grupo estaba encabezado por Ernesto Ottone, amigo personal del Presidente, Sociólogo y Cientista Político de la Universidad de París, y compuesto por Eugenio Lahera, Master y Doctor de la Universidad de Princeton, experto en políticas públicas y miembro del PPD (el mismo del Presidente), los sociólogos Carlos Vergara, Javier Martínez y Guillermo Campero, Pedro Durán, y Carlos Rubio y Fernando Reyes Matta en

312 ROSS, C.: “Los desafíos de la política exterior chilena” en ARTAZA, M., *La pol..., op. cit.* pág. 874.

313 La Tercera: Ascanio Cavallo, sábado 4 de agosto de 2012.

314 *Ibídem*

315 *Ibídem*

relaciones internacionales.

E. Lahera, también amigo personal del Presidente desde la década de los setenta, con quien trabajó desde 1983 acompañándolo por 25 años en distintos cargos, *“lo apoyó con trabajos, publicaciones y el desarrollo de conceptos e ideas”*³¹⁶. Él lideraba uno de los dos grupos de asesores, el de políticas públicas. Ottone, asesor principal del Presidente Lagos, dirigía el de análisis estratégico. *“Durante toda la administración, (Lahera) junto a Ottone, había sido parte del grupo de asesores presidenciales que ganó fama por su influencia y hermetismo desde el segundo piso del Palacio”... “Para quienes conocieron el funcionamiento de esa administración, ostentaban mayor poder que algunos ministros y conformaban una especie de gabinete paralelo que solamente rendía cuentas al Presidente”*³¹⁷.

En temas internacionales, y a pesar de los conocimientos en la materia de E. Lahera (funcionario de la Cancillería durante el Gobierno de S. Allende trabajando con los cancilleres Orlando Letelier y Clodomiro Almeida) y Fernando Reyes Matta, es poco probable que este haya sido el núcleo central de asesores del Presidente, siendo apoyados en esta área por un grupo de personalidades con mayores conocimientos y vínculos internacionales. Este es el grupo que hemos definido como asesores internacionales y que, de acuerdo con las fuentes escogidas, fue el que ocupó un lugar central en la toma de decisiones de política exterior.

Antes de que asumiera el Presidente Patricio Aylwin, un grupo de políticos y académicos de oposición al régimen militar diseñaron los principales lineamientos de la que sería la política exterior de los gobiernos de la Concertación. Estas personas habían estado vinculadas al área internacional, como políticos, diplomáticos o académicos, antes del golpe militar y en su gran mayoría fueron exiliados o exonerados de sus cargos después del 11 de septiembre de 1973.

Producto de lo anterior fue que, al momento del retorno a la democracia, los principales cargos públicos vinculados al área internacional estaban ocupados por

316 La Tercera: *Los días más difíciles de un histórico del laguismo*, sábado 28 de enero de 2012.

317 La Tercera: *Cuerpo de Reportajes*, sábado 28 de enero de 2012.

funcionarios cercanos al régimen militar, incluyendo la mayoría de los diplomáticos de carrera desde el rango de Embajador hasta el de Primer Secretario. Esta situación, es en gran medida el origen de la alta desconfianza que existía de parte de las más altas autoridades políticas de la Concertación hacia el Ministerio de Relaciones Exteriores y fue la causa de que los cargos más importantes en la Cancillería pasaran a ser ocupados por políticos de los partidos de la alianza de Gobierno.

El origen de este grupo estuvo, entonces, en el proceso político que vivió Chile desde los años setenta y el golpe militar, que significó el exilio y la exoneración de un número importante de políticos, diplomáticos y académicos de izquierda y centro izquierda vinculados a las relaciones internacionales. Durante su permanencia en el exterior, estos actores ocuparon cargos en organismos internacionales y centros académicos, y crearon vínculos entre ellos y otros actores internacionales relevantes, los que mostrarían una gran fortaleza e importancia una vez recuperada la democracia.

Es así como en marzo de 1989 se publicó un libro editado por Heraldo Muñoz titulado “*Chile: política exterior para la democracia*”, en el cual participaron, entre otros, Carlos Portales, Sergio Bitar, Manfred Wilhelmy, Joaquín Fernandois, Luis Maira, Juan Gabriel Valdés, Alberto van Klaveren, Juan Salazar, Augusto Varas, Juan Somavía y Boris Yopo. En este libro se presentaron algunos de los fundamentos y orientaciones de la política exterior chilena a partir de 1990.

Algunos de los autores del libro ocuparon durante los primeros tres gobiernos de la Concertación cargos como Ministro o Subsecretario de Relaciones Exteriores (J.G. Valdés y H. Muñoz), otros altos puestos dentro de la Cancillería o Embajadas en países con relaciones importantes o prioritarias para Chile (J. G. Valdés, H. Muñoz, M. Fernández, J. Somavía, L. Maira y J. Salazar). Algunos se desempeñaron en otras funciones públicas (S. Bitar), puestos internacionales (J. Somavía) y otros se mantuvieron en el ámbito académico (J. Fernandois, A. Varas, M. Wilhelmy y B. Yopo).

A este grupo se sumaron otros nombres como José Miguel Insulza, quien en 1993 escribió un libro sobre objetivos y prioridades de la política exterior de Chile, los diplomáticos reincorporados Mariano Fernández y Juan Pablo Lira, y el académico Jorge

Heine, los cuales también ocuparon importantes puestos públicos en el área internacional. Insulza, de hecho, fue Canciller por cinco años durante el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y, en el Gobierno de R. Lagos fue Ministro de Interior y luego presentado y electo como Secretario General de la OEA.

Desde sus distintos puestos y dependiendo de su cercanía personal y política con el Presidente de turno, estas personas tuvieron influencia en las decisiones de política exterior tomadas durante el periodo, no como grupo pero sí a título personal y en función del cargo que ocupaban. A continuación se incluye un cuadro que presenta al grupo central de estos asesores.

Cuadro N°2. Principales asesores en materia internacional durante los tres primeros gobiernos de la Concertación (1990-2006)

Nombre	Partido	Cargos
Sergio Bitar	PPD	Senador (1994-2002) y Ministro de Educación (2003-2005).
Heraldo Muñoz	PPD	Embajador en la OEA (1990-1994) y Brasil (1994-1998), Subsecretario de RR.EE. (2000-2002), Ministro Secretario General de Gobierno (2002-2003), y Embajador en Naciones Unidas (2003-2006).
Mariano Fernández	Demócrata Cristiano	Embajador en España, Italia, el Reino Unido y al Comunidad Europea / Subsecretario de RR.EE. (1994-2000).
José Miguel Insulza	Socialista	Ministro de RR.EE. (1994-1999), Ministro Secretario General de la Presidencia (1999-2000), y Ministro del Interior (2000-2005). Secretario General de la OEA (2005-)
Luis Maira	Socialista	Ministro de Planificación (1994-1996), Embajador en México (1997-2003) y Argentina (2004-2010).

Nombre	Partido	Cargos
Juan Somavía	Demócrata Cristiano	Embajador ante Naciones Unidas (1994-1999), Director General de la OIT (1999-2012).
Jorge Heine	Demócrata Cristiano	Subsecretario de Aviación / Embajador en Sudáfrica e India/ Ministro de Bienes Nacionales.
Juan Gabriel Valdés	Socialista	Embajador en España (1990-94), Director de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de RR.EE. (1996-99), Ministro de RR.EE. (1999-2000), Embajador ante Naciones Unidas (2000-2003), Embajador en Argentina (2003-2004).
Carlos Portales	Socialista	Investigador FLACSO, Director General de Política Exterior (1990-1994 y 2003-2008), Director de Planificación (2002-2003) Ministerio de RR.EE. y Embajador en México (1994-1997) y la OEA (1997-2000).
Juan Pablo Lira	Demócrata Cristiano	Embajador en Colombia (1994-1997) y en Perú (2001-2006)
Alberto Van Klaveren	Cercano al PPD	Director de Planificación del Ministerio de RR.EE. (1996-2001), Embajador en Bélgica-UE (2001-2006).

Como quedará en evidencia más adelante cuando se analicen las decisiones de política exterior escogidas para esta investigación, el papel de estos actores no es superado por otro actor en el proceso de toma de decisiones, salvo el Presidente, en gran medida debido al permanente involucramiento del sector político en la política exterior y por el amplio poder presidencial en materia internacional, convirtiéndose en un poderoso actor con capacidad de influir en el mandatario.

II.c. EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

El principal actor burocrático en la materia es el Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual a través de las embajadas y misiones en el exterior es el instrumento encargado de la ejecución de la política internacional del país. Como tal, y de acuerdo con la Constitución, la Cancillería está encargada de implementar, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar y difundir la política exterior que formula el Presidente de la República.

El Ministerio ha contado tradicionalmente con abundantes vías formales e informales de acceso al nivel de decisión presidencial y la discusión de políticas en el Ejecutivo incluye a la burocracia de relaciones internacionales. No obstante, como afirma M. Wilhelmy ésta es considerada solo una parte del proceso y no la más importante³¹⁸.

Entre las atribuciones consignadas en la Constitución a la Cancillería no está contemplada la formulación o asesoramiento al Presidente en política exterior. En la práctica, su participación en ese aspecto ha sido baja y variable, dependiendo del Presidente y el Canciller de turno y su cercanía con el mandatario, y del asunto que se esté tratando. Esto a pesar de ser el órgano gubernamental dedicado a la implementación de la política exterior y el que mantiene su registro histórico.

En la formulación de la política exterior, tal como se señaló anteriormente, el Ejecutivo es asesorado por sus colaboradores más cercanos, entre los que en algunos casos se incluye al Canciller, dependiendo de quién ocupe este cargo, sus conocimientos en la materia y de la afinidad personal y política que tenga con el Presidente.

En el caso de la Ministra Soledad Alvear, por ejemplo, su relación con el Presidente Lagos no era estrecha y tal como sostiene J. Fernandois, “*tuvo que superar, en relativo aislamiento, el desconocimiento del área. Lo que hizo por medios políticos, con un equipo asesor de gente ajena a este campo*”³¹⁹. La Canciller contaba, en todo caso, con una amplia experiencia política habiendo sido Ministra, aunque en otras carteras, en las dos administraciones anteriores de la Concertación. Además, tenía el respaldo del

318 WILHELMY, M.: *Las Dec...*, op. cit.

319 FERNANDOIS, J.: *Mundo...*, op. cit., pág. 511.

partido demócratacristiano, uno de los más importantes de la coalición de gobierno, y el hecho que era considerada como una de las más probables precandidatas presidenciales para las siguientes elecciones. Asimismo, su desempeño como jefa de campaña de Ricardo Lagos en la segunda vuelta fue fundamental para que éste ganara las elecciones lo que le valió para ser nombrada Canciller.

Como afirma Manfred Wilhelmy, “*las relaciones entre el nivel presidencial y el ministerial varía con el estilo de administración del Ejecutivo y el estado de la burocracia*”³²⁰. El papel de los ministros de relaciones exteriores está también determinado por factores institucionales, como el grado de profesionalismo de los servicios exteriores y las cancillerías.

Al respecto, otro elemento que permite entender el papel marginal de la Cancillería se vincula con la existencia de una brecha importante entre una alta internacionalización del país en las últimas décadas y la ausencia de cambios institucionales para responder a las crecientes demandas del nuevo contexto internacional³²¹. La Cancillería tiene una estructura orgánica anticuada, jerarquizada-piramidal y rígida que dificulta la toma de decisiones y agrava la burocratización del servicio. Su arquitectura institucional presenta un considerable número de niveles jerárquicos que redundan en la discrecionalidad y en el centralismo, en una débil integración y coordinación entre sus diferentes unidades, así como en una baja delegación de funciones y en un sistema de toma de decisiones anacrónico.

El estatuto orgánico del Ministerio data del año 1978 y el estatuto del personal de 1979 y, a pesar de algunas modificaciones, ambos siguen vigentes. La planta del servicio exterior no se ha modificado desde el año 1979. Cuenta con 456 diplomáticos, que van desde el grado de Embajador al de Tercer Secretario de segunda clase, repartidos en las oficinas del Ministerio en Santiago, embajadas, consulados, oficinas comerciales y representaciones ante organismos internacionales. A los funcionarios diplomáticos se suman de cerca de mil doscientos funcionarios profesionales y administrativos solo en

320 WILHELMY, M.: *Las Dec...*, op. cit., pág. 75.

321 FUENTES, C. (2007): *Adaptación organizacional sin modernización: El caso de la Cancillería Chilena*, FLACSO Chile, Santiago, pág. 3.

Chile.

La Cancillería está compuesta por un servicio centralizado, la Subsecretaría de RR.EE., y por un conjunto de órganos especializados y descentralizados, más modernos y adecuados a las demandas actuales, que dependen directamente del Ministro y/o del Subsecretario. Estos son la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile), la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL), el Instituto Antártico Chileno (INACH) y la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI).

La modernización del Ministerio es un tema que viene debatiéndose desde hace décadas sin que se hayan producido avances significativos, a pesar de que existe consenso sobre su importancia en los partidos políticos y actores vinculados a las relaciones exteriores de todos los sectores de la sociedad. Los primeros gobiernos de la transición a la democracia tenían entre sus prioridades la modernización de la Cancillería y, en las últimas dos décadas, ya son más de cinco los intentos de reforma que han fracasado, principalmente debido a la falta de voluntad política, lo que a su vez se origina en la existencia de otras urgencias internas (consolidación democrática, crecimiento económico, salud, educación, empleo, seguridad, entre otras) con mayor impacto político.

Tal como se señalaba en 2008, en un libro publicado por la Asociación de Diplomáticos de Carrera (ADICA), la falta de voluntad política se relaciona con que existen otras urgencias que se insertan en un proceso más amplio y difícil que es la modernización del Estado³²².

La falta de urgencia de la modernización de la Cancillería se origina también en que no da réditos políticos y que, en todo caso, sus resultados no los verá el Gobierno que la promueve. Otras razones se relacionan con el hecho que representa una amenaza al *status quo*, defendido por el poder político que aspira a mantener o incrementar sus facultades (como el nombramiento de embajadores políticos por parte del Presidente) y por algunos diplomáticos que se oponen a mayores exigencias y controles a su desempeño.

Por otra parte, la labor de la Cancillería y la de sus Ministros han sido

322 ADICA (2009): *Cancillería para el Bicentenario. La reforma pendiente: siete años después*. Santiago.

tradicionalmente bien evaluadas por la población, lo que afecta la urgencia que se le pueda dar a su modernización por parte de los actores políticos y las presiones que puedan existir de parte de otros actores en tal sentido. La buena evaluación de la gestión ministerial se explica en la falta de una masa crítica en la prensa y la población capaz de comprender y analizar la conducta internacional del país.

En tal sentido, de acuerdo con la encuesta del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), entre julio del 2000 y diciembre del 2005 y luego de nueve mediciones, un promedio del 52% de los encuestados consideró buena la gestión de la Cancillería. Asimismo, en el mismo periodo y cantidad de mediciones, un 57% de los encuestados evaluaron como buena la gestión del Canciller, superando las evaluaciones de otros ministros³²³.

La positiva evaluación que existe de la Cancillería se debe, también, al desarrollo de respuestas *ad hoc* a conflictos emergentes y el desarrollo de una “*burocracia profesional paralela*”³²⁴. Por ejemplo, frente al mayor peso y creciente importancia de los temas económico comerciales en las relaciones internacionales, en 1974 se creó dentro de la Cancillería la DIRECON, con una planta de funcionarios propia compuesta en su mayoría por especialistas.

La DIRECON tiene a cargo, entre otras materias, las negociaciones de acuerdos de libre comercio, la administración de los acuerdos negociados y la solución de conflictos o problemas en la aplicación de los mecanismos o recursos previstos en los instrumentos negociados. Esto en coordinación con otras carteras a través del Comité Interministerial de Relaciones Económicas Internacionales el que preside, a fin de alcanzar el mayor nivel de unidad y coherencia posibles, tanto en la formulación de la estrategia negociadora como en su ejecución³²⁵.

Otra causa de la baja participación de la Cancillería en la formulación de la política exterior, ha sido el desinterés, y hasta desdén, del *establishment* por la función diplomática. Después del retorno a la democracia los políticos de la alianza de gobierno

323 Encuesta Nacional CERC, diciembre de 2005 (<http://www.cerc.cl>).

324 FUENTES, C.: *op. cit.*

325 PORRAS, J. I.: *op. cit.*

tenían una alta cuota de desconfianza hacia los diplomáticos, sobre todo hacia aquellos que entraron al servicio exterior durante los primeros años después del golpe militar, considerados mayoritariamente de derecha³²⁶ y que, durante los tres primeros Gobierno de la Concertación, eran la amplia mayoría, ocupando altos puestos en el Ministerio con rango de Embajador o de Ministro Consejero.

En opinión del Presidente Lagos, por ejemplo, la estructura y dinámica de funcionamiento de la Cancillería *“sigue siendo la misma que bajo la dictadura. Esto implicaba que era un organismo pesado y difícil de mover, con una estructura hipercentralizada, un alto porcentaje de personal no calificado para funciones diplomáticas y una cultura institucional decimonónica”*...con una *“orientación absolutamente coyuntural”*... *“sin capacidad de anticipación y de análisis prospectivo”*³²⁷. La Cancillería es vista como un ministerio tradicionalmente más conservador o menos innovador.

Cabe recordar, que después del golpe militar la política exterior chilena había pasado de un tradicional estilo civil-pragmático a uno pretoriano-ideológico, afectando el funcionamiento de la Cancillería con una intrusión permanente del entorno presidencial que provocó una des-institucionalización de la Cancillería³²⁸.

Asimismo, los funcionarios del servicio exterior son en su gran mayoría diplomáticos generalistas más que especialistas, y un número importante no cuenta con título profesional, requisito que se comenzó a exigir solo a mediados de los años ochenta del siglo pasado. Los diplomáticos chilenos sirven en distintas posiciones en el Ministerio y en el exterior sin centrar sus carreras en temas específicos, regiones o países. Como señala Manfred Wilhelmy, tienen una limitada influencia en la determinación del contenido o sustancia de las políticas, focalizando su acción en la administración de las relaciones exteriores³²⁹.

326 Después del golpe militar fueron expulsados o exonerados entre un 25 a un 30% de los diplomáticos, dependiendo de la fuente, llenándose las vacantes con funcionarios afines al régimen militar, provenientes de las Fuerzas Armadas y otros órganos de gobierno.

327 RODRÍGUEZ ELIZONDO, J.: *Las crisis...*, op. cit., pág. 265.

328 MUÑOZ, HERALDO (1989): *Chile: Política exterior para la democracia*, Santiago, Pehuén editores, pág. 112.

329 WILHELMY, M.: *Pol...*, op. cit., pág. 72.

Otro elemento importante para explicar el bajo peso de la Cancillería en la formulación de la política exterior, se origina en el hecho de que cada vez más tengan que compartir sus responsabilidades con otros ministerios, otros actores estatales y no estatales³³⁰. En tal sentido, la Cancillería chilena carece de facultades para coordinar y centralizar a otros órganos de Gobierno y actores en materia internacional, como son los medios de comunicación y la sociedad civil en general, pero principalmente otros ministerios (Hacienda, Economía, Defensa, entre otros), las Fuerzas Armadas, el Congreso y autoridades políticas regionales. Las dificultades para coordinar los distintos actores repercuten negativamente en su capacidad de ejecución de la política exterior y la entrega de insumos para la toma de decisiones.

A modo de ejemplo, a pesar de esfuerzos por coordinar el proceso de formulación e implementación de la política comercial, éste no ha estado exento de conflictos, ni tampoco ha alcanzado una total coherencia de objetivos y prioridades, tanto en temas como en instrumentos. De hecho, a lo largo de los noventa se pudieron apreciar distintas visiones entre organismos públicos respecto a la orientación e implementación de la estrategia de inserción internacional³³¹, algo que se vio replicado durante el mandato de Ricardo Lagos.

Tal como sostiene Manfred Wilhelmy, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha intentado en reiteradas oportunidades, con distintos niveles de apoyo de los presidentes, concentrar a todos los actores que participan en las negociaciones de acuerdos de libre comercio bajo su control y coordinación. En general, *“estos esfuerzos se han visto frustrados por un problema crónico en la Cancillería de un presupuesto limitado y baja capacidad para tratar con amplios y complejos asuntos cuyos detalles técnicos los actores de otras burocracias, siguiendo sus propias estrategias de poder en política burocrática, se resisten a compartir”*³³². Por tanto, la Cancillería ha visto reducido su peso frente a la creciente participación de otras agencias y ministerios, razón por la cual es necesario incluirlas también en el proceso de toma de decisiones.

330 VAN KLAVEREN, A.: *Enten...*, op. cit.

331 SILVA, V.: *Pol...*, op. cit.

332 WILHELMY, M.: *Pols...*, op. cit., pág. 74.

II.d. LOS MINISTERIOS DE HACIENDA Y ECONOMÍA

Los ministerios de Hacienda y Economía han tenido un rol importante en la toma de decisiones en política exterior en las últimas décadas, producto del modelo de desarrollo económico y la política comercial del país. Además, han ido adquiriendo importancia por el proceso de internacionalización de las empresas chilenas y las crecientes inversiones de capitales en el exterior. Todo lo cual se ha traducido en el desarrollo de agendas internacionales propias.

A lo anterior se suma el fuerte enfoque tecnocrático seguido por los gobiernos en esta área luego del retorno a la democracia, que llevó a funcionarios altamente calificados y algunos con proyecciones políticas a encabezar estas carteras. Razón por la cual, tuvieron un peso político importante también en otras áreas. Durante el Gobierno de Ricardo Lagos, el Ministerio de Hacienda fue ocupado por Nicolás Eyzaguirre (economista de la Universidad de Chile y miembro del PPD) y el de Economía por José de Gregorio y Jorge Rodríguez Grossi (ambos economistas del Partido Demócrata Cristiano). Como consecuencia, los Ministros de Hacienda y Economía, unos más que otros, han tenido una alta exposición mediática opinando e interviniendo en temas internacionales más allá de sus responsabilidades directas.

Estos ministerios tuvieron una participación directa en las negociaciones de acuerdos de libre comercio. De hecho todas las negociaciones fueron conducidas por alguna autoridad ministerial encargada para cada una apoyada por la DIRECON y otros organismos públicos, generando vínculos internacionales directos y propios.

Lo anterior, sumado a la complejidad de las negociaciones económicas internacionales, “*se definió que un Comité Interministerial presidido por Relaciones Exteriores e integrado por ministerios económicos, productivos y políticos, que tendría la tarea de elaborar la política permanente*”³³³. La creación del Comité Interministerial de Relaciones Económicas Internacionales en 1995, presidido por Relaciones Exteriores e integrado por los Ministros de Hacienda, Economía y Secretaría General de Gobierno, tuvo como propósito revertir los problemas de coordinación y las desavenencias que repetidamente surgían entre los diferentes ministerios involucrados en las negociaciones

333 MILET, P. y QUIROGA, D.: *op. cit.*, pág. 202.

comerciales, y la función consultiva en la formulación y coordinación de las políticas referidas a las relaciones económicas internacionales.

Este Comité ha ido perdiendo importancia en la medida que han ido disminuyendo los acuerdos en negociación. Especialmente, debido a que Chile ha suscrito acuerdos comerciales con casi todos sus principales socios, pasando a tener mayor importancia la administración de los acuerdos, en lo cual los ministerios civiles comparten responsabilidades con la DIRECON.

La red de acuerdos económico –comerciales, la variedad de temas que incluyen y su importancia para la economía chilena, han hecho que el involucramiento de los ministerios del área económica continúe y sigan teniendo un papel relevante en materia de relaciones económicas internacionales.

II.e. LAS FUERZAS ARMADAS Y EL MINISTERIO DE DEFENSA

Las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa se han convertido, desde el retorno a la democracia, en actores cada vez más importantes en las relaciones exteriores de Chile, producto de avances en su reinserción internacional y de un proceso que han llevado adelante de modernización y profesionalización.

A mediados de los años noventa del siglo pasado, las Fuerzas Armadas iniciaron un proceso de modernización y profesionalización, que incluyó el desarrollo de una capacidad propia de análisis de los cambios en la escena internacional para el replanteamiento de su papel. Esto llevó a funcionarios de sus filas a perfeccionarse con postgrados en relaciones internacionales, lo que favoreció el desarrollo de planteamientos propios en temas de seguridad regional y vecinal.

Lo anterior lleva a Rodríguez Elizondo a afirmar, que las Fuerzas Armadas *“tuvieron la posibilidad de capacitarse y perfeccionarse en niveles cualitativa y cuantitativamente superiores a los históricos. Como resultado, hoy tenemos oficiales militares con posgrados, criterios doctrinarios modernos, mejor información para diseñar estrategias y más imaginación para prever escenarios exteriores. No es raro que, en materias internacionales, luzcan mejor informados que muchos jefes políticos, más*

*flexibles que varios altos cargos del funcionariado diplomático y mejor preparados para cooperar con la autoridad política”.*³³⁴

Junto con esto está la voluntad de las Fuerzas Armadas de participar activamente en el proceso de formulación y toma de decisiones. Según este mismo autor, *“los militares hoy se auto perciben como profesionales participativos que buscan desarrollar una estrategia de diplomacia pública, generando una conciencia compartida y una comprensión común de los asuntos de política exterior”*³³⁵.

Asimismo, la Concertación tuvo como uno de sus objetivos de Gobierno lograr la plena reinserción de las Fuerzas Armadas en el ámbito internacional, lo que se ha traducido en una creciente participación de sus ramas en ejercicios y reuniones internacionales, una cada vez mayor cooperación con otros estados, y el desarrollo de medidas de confianza mutua con países de la región. De hecho, a partir de la década de 1990, el sector Defensa y las Fuerzas Armadas han tenido *“una labor fundamental en el desarrollo de mecanismos de integración con sus contrapartes de otros países de la región”*³³⁶. Luego del proceso de redemocratización en la región, ha aumentado el desarrollo de medidas de confianza mutua con distintos países, con la realización de ejercicio militares conjuntos e iniciativas de homologación del gasto en defensa, lo que ha repercutido en una disminución en las hipótesis de conflicto armado.

Pese lo anterior, las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa consideraban importante actuar con realismo y con cautela frente a esos cambios que se estaban produciendo en América Latina. Así está establecido en el Libro de la Defensa Nacional, donde se expresa que los conflictos entre naciones no desaparecen por el solo hecho de convivir en el contexto de cooperación³³⁷. *“Las Fuerzas Armadas, por su parte, desde su perspectiva de instituciones no deliberantes, no se han mostrado oficialmente contrarias a las instancias de integración desarrolladas por el Gobierno chileno. No obstante, han mostrado su preocupación por los nuevos conflictos que podría generar esta creciente*

334 RODRÍGUEZ ELIZONDO, J.: *Temas...*, op. cit., págs. 122-3.

335 *Ibidem* pág. 124.

336 MILET, PAZ.: *“Posicionamiento de los actores chilenos frente a la integración” en Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*, ROJAS ARAVENA, F., FLACSO-Chile, 1999.

337 *Libro de la Defensa Nacional 1999. Ministerio de Defensa de Chile.*

interdependencia, fundamentalmente económica, de no existir los resguardos adecuados”³³⁸. Las preocupaciones del sector defensa se refieren a un aumento en las migraciones, terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de personas, entre otros problemas que afectan la seguridad de los estados.

Esto no significa que el área defensa haya dejado en segundo lugar las amenazas tradicionales a la seguridad. De hecho, la persistencia de visiones contrapuestas sobre límites entre Chile y Bolivia y entre Chile y Perú condicionan la política de defensa del país. *“Aunque en la práctica no existe la posibilidad cierta de un conflicto armado con estos países, las instancias de cooperación y el desarrollo de medidas de confianza mutua encontraron serios límites a raíz de estas disputas*”³³⁹.

El Libro de la Defensa Nacional de 1997, primera experiencia en su género en la región, es un documento estatal que fue consensuado por distintos actores civiles y militares que establece una estrecha colaboración entre política de defensa y política exterior, definiendo la política de defensa como una política de estado, estableciendo una orientación profesional de las ramas de la defensa, destacando su cualidad de no deliberativas³⁴⁰.

Esta experiencia fue renovada el 2002 con un segundo Libro, en el cual se dio un nuevo impulso a la cooperación internacional en materias de seguridad y defensa, según los objetivos de la política exterior del país, destacando los cambios en el escenario internacional a los que la política de defensa debe responder.

Los mayores contactos del área defensa en materia internacional se refuerzan con el hecho que las Fuerzas Armadas hayan contribuido y participado activamente en Operaciones de Paz (OPAZ), a través de la inscripción en el sistema de fuerzas *stand-by* de Naciones Unidas³⁴¹. Todas sus ramas han participado con equipamiento o personal,

338 MILET, P.: *Pos...*, op. cit., pág. 37.

339 MILET, P.: *“Desafíos externos e internos a la política de defensa en Chile”* en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 213, 2008, pág. 149.

340 GASPAR, G.: *“La Política de Defensa de Chile”* en ROJAS ARAVENA, F., *Arg...*, op. cit.

341 En febrero de 2000 se desplegó un Pelotón de Helicópteros en la Misión de Naciones Unidas para la Transición y Administración de Timor Oriental (UNTAET). A ello hay que agregar otras misiones desplegadas en Irak, el Congo, Los Balcanes, Afganistán, Chipre y Haití.

pero ha sido el Ejército el que ha tenido un mayor involucramiento.

Al respecto, el ejemplo más reciente y de mayor importancia lo constituyó el envío de tropas para participar en la Fuerza Multinacional Provisional en Haití. Chile nunca antes había comprometido tantos medios humanos y materiales en una sola operación de paz³⁴². La solicitud para participar la realizó el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, al Presidente Ricardo Lagos el 1 de marzo de 2004, quien luego de consultas con la Canciller, la Ministra de Defensa y el Comandante en Jefe del Ejército, informó que Chile participaría de la Fuerza Multinacional³⁴³. En menos de 48 horas Chile envió un primer contingente de 336 soldados del Ejército. Posteriormente, la participación se amplió con más personal de todas las ramas a los que se sumaron Carabineros e Investigaciones de Chile.

El Presidente Lagos, declaró en su momento que esta decisión era concordante con la doctrina que ha impulsado su Gobierno, en el sentido que la participación en misiones de paz de tropas chilenas se autorizaba porque había en Haití una situación de crisis y era perentorio *“ayudar a la recuperación de la paz, al restablecimiento de los canales institucionales y el ordenamiento general de un país amigo”*, y en cumplimiento con su compromiso con el multilateralismo y los asuntos regionales. *“Tras la decisión del Consejo de Seguridad en que pedía apoyo para abordar la crisis de gobernabilidad producida en ese país del Caribe, Chile, por una razón de coherencia en la política exterior (...) no dudó, desde la primera hora, en trabajar para gestar una política de acción colectiva, predominantemente de América Latina”*³⁴⁴.

En su oportunidad, el Comandante en Jefe del Ejército, Juan Emilio Cheyre, destacó la responsabilidad que asumía su institución en Haití y que esta era *“una decisión del Gobierno que refleja nuestra política exterior y nuestra política de defensa”*.

La decisión de participar en las OPAZ la adopta el Presidente de la República con la asesoría conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, quedando

342 DI NOCERA, E. y BENAVENTE, R.: “Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el caso Haití” en *Revista Política y Estrategia*, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos núm. 98, 2005.

343 *Ibidem*

344 Ricardo Lagos: *Saludo al Cuerpo Diplomático y representantes de organismos internacionales*, 2004.

radicada en este último Ministerio la responsabilidad de coordinar estas actividades. Finalmente y como la decisión involucra el desplazamiento de fuerzas militares fuera del país, conforme al artículo 60 de la Constitución, tal materia debe ser regulada por la Ley N° 19.067 (1991) que establece: “*La salida de tropas nacionales, fuera del territorio de la República, debe ser autorizada por decreto supremo firmado por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado e informe, o a propuesta de la institución de la Defensa Nacional que corresponda, expedido por Ministerio de Defensa Nacional y con la firma del Ministro de Relaciones Exteriores*”³⁴⁵. En el Decreto aludido se debe fijar el objeto, plazo y modalidad de la salida de las tropas.

El año 2004 el entonces Comandante en Jefe del Ejército Juan Emilio Cheyre³⁴⁶, señalaba que como institución del Estado, el Ejército no actúa aislado de la política exterior de Chile, y cuando busca acciones que lo proyecten hacia el ámbito internacional, como parte de sus funciones esenciales, lo hace en cuanto instrumento de poder del Estado. Y agregaba que los cambios en la escena internacional han hecho que el Ejército vea incrementada su tarea a través de una actitud internacional más activa en los ámbitos regionales y globales, mediante su participación en Operaciones de Paz y su cooperación internacional en general³⁴⁷.

Con un presupuesto mucho mayor que el de la Cancillería, las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa han podido desarrollar en sus centros de formación y capacitación, equipos humanos propios de análisis de la realidad internacional, cuyos resultados y posiciones no siempre coinciden con los de la Cancillería, convirtiéndose en un actor importante y con capacidad de hacer sentir su opinión en el proceso de toma de decisiones, aunque en determinados temas y sin que exista un canal formal para ello.

No obstante, en la medida que la transición política se consolidaba, así como su sometimiento al poder Ejecutivo de quien depende el nombramiento del alto mando, las

³⁴⁵ DI NOCERA, E. y BENAVENTE, R.: *op. cit.*

³⁴⁶ General de Ejército y Comandante en Jefe (2002-2006), Director Fundador del Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Ciencia Política y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Magíster en Ciencias Militares de la Academia de Guerra del Ejército y Magíster en Ciencias Políticas -mención en Relaciones Internacionales- de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

³⁴⁷ CHEYRE, J. E.: “*Ejército de Chile, instrumento de poder del estado. Su aporte a la política exterior*” en Documento de Trabajo No. 17, Academia de Guerra del Ejército, 2006.

Fuerzas Armadas pasaron a seguir las directrices emanadas de La Moneda. Asimismo, junto con la transición democrática, se fue consolidando también el carácter de no deliberantes de las Fuerzas Armadas. En el caso del Ministro de Defensa, al ser nombrado por el Presidente de la República, también sigue los lineamientos establecidos por éste en política exterior y de defensa. Pese a ello, no han sido pocos los casos en que han surgido controversias y diferencias de opinión entre Defensa y la Cancillería y que existe una baja coordinación entre política de defensa y política exterior³⁴⁸.

III. LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES

III.a. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En Chile existe un sistema multipartidista, siendo los partidos las principales instituciones para la canalización de los intereses de la sociedad y la columna vertebral del proceso político³⁴⁹. El sistema de partidos políticos chileno posee una gran fortaleza, mostrando a lo largo de su historia altos niveles de estabilidad, institucionalización, consistencia ideológica, organización y apoyo de la ciudadanía³⁵⁰.

La gran mayoría de los presidentes, ministros³⁵¹, parlamentarios y otros funcionarios públicos (incluidos los embajadores) han sido miembros de partidos o estado vinculados a ellos, lo que tiene una alta importancia en el proceso de toma de decisión, debido a que los partidos exigen una cierta disciplina de acuerdo a sus principios y directrices y el no cumplimiento puede llevar a la exclusión de las listas en las próximas elecciones. Por ello, desde el retorno a la democracia se ha observado un alto grado de lealtad de los políticos a las directrices partidarias en materia internacional.

Las verdaderas presiones de los parlamentarios en política exterior se hacen a

348 NAVARRO, MIGUEL: “Política exterior y política de defensa. Una cercanía esquivada” en *Revista Política y Estrategia* núm. 114, 2009.

349 GARRETÓN, M. A.: *op. cit.*

350 VALENZUELA, J. S.: “Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile” en *Revista de Estudios Públicos*, núm. 58, 1995.

351 Desde 1990 al 2006, los tres Presidentes pertenecieron a algún partido político al igual que sus Ministros de Relaciones Exteriores.

través de los Partidos Políticos. Además, en la práctica, en Chile *“los instrumentos centrales de la conducción externa han estado bajo el control de actores políticos, lo cual implica grados significativos de participación partidista en el proceso... tanto los presidentes como los cancilleres, expuestos a las exigencias objetivas de la formulación e implementación de las políticas, normalmente han tendido a buscar espacios de autonomía frente a los Partidos, no sólo opositores, sino también de gobierno, incluyendo aquellos en que militan personalmente”*³⁵².

Esto significa un grado importante de involucramiento de los Partidos Políticos en materia internacional. Como ejemplo, los dos Cancilleres de Ricardo Lagos fueron destacadas figuras políticas del Partido Demócrata Cristiano, el principal partido de centro, y al menos una de ellas, con declaradas intenciones de ser candidata a la presidencia del país.

Los Partidos Políticos de la coalición de gobierno también participan de la política exterior, al menos en lo que se refiere a su ejecución y formulación, a través del nombramiento por parte del Presidente de embajadores provenientes de sus filas. Desde el Gobierno de Patricio Aylwin hasta el de Ricardo Lagos el porcentaje de embajadores políticos, o no provenientes de la carrera diplomática, ha fluctuado entre un 40 y un 50% del total³⁵³, y las embajadas en los principales socios de Chile han estado encabezadas por embajadores *“políticos”*³⁵⁴. Entre ellos, figuran diplomáticos que habían sido exonerados por el régimen militar y destacados internacionalistas de los partidos de la Concertación. Estos embajadores no solo ocuparon las principales embajadas, sino también los cargos más altos dentro de la Cancillería.

Asimismo, ministerios como el de Hacienda y el de Economía, que paulatinamente están asumiendo un mayor papel internacional, fueron ocupados por personalidades políticas *“que fueron -antes, después y durante el ejercicio del cargo- comentaristas influyentes en torno a la estrategia internacional del país, y no solo en el plano puramente*

352 WILHELMY, M.: *La pol..., op. cit.*, pág. 213.

353 En el año 2005, 39 de un total de 87 embajadores, eran políticos. Esto corresponde a un 44% del total. De estos, 7 embajadores habían sido reincorporados al servicio exterior luego del fin de la dictadura. El año 2006, habían 41 embajadores políticos de un total de 89, representando un 46% (Fuente: Escalafón de Mérito Personal Servicio Exterior, años 2005 y 2006, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile).

354 Entiéndase embajadores que no han realizado la carrera diplomática.

económico”³⁵⁵.

Por tanto, debido a la politización de las relaciones internacionales en Chile, los Partidos Políticos son actores importantes en el proceso de toma de decisiones. Todo lo anterior, confirma la afirmación de Manfred Wilhelmy en cuanto a que en la política en Chile tiene mayor peso que la burocracia en la formulación de la política exterior³⁵⁶.

III.b. LOS EMPRESARIOS

El sector privado y el empresariado han ido adquiriendo un papel cada vez más relevante por la mayor importancia de la política comercial y económica dentro de la política exterior, convirtiéndose en un actor no gubernamental con influencia en las negociaciones comerciales y otros temas internacionales.

El proceso de internacionalización de la economía chilena iniciada a fines del siglo XX y el propósito del empresariado por obtener ventajas arancelarias y mejorar la competitividad de sus exportaciones, se tradujeron en un mayor interés por participar en la toma de decisiones y mantener un diálogo público-privado, especialmente en lo que se refiere a negociaciones comerciales y de libre comercio que afectan directamente sus intereses.

Debido lo anterior, el sector privado ha apoyado el objetivo de los gobiernos de la Concertación de lograr acuerdos de libre comercio con distintos países y regiones que incluyan todos los aspectos de la relación económica: comercio de bienes, servicios e inversiones.

Además del comercio de bienes y servicios, las propias necesidades de expansión e internacionalización de un conjunto muy representativo de empresas nacionales hicieron que éstas hayan invertido en América Latina. Lo que ha convertido a Chile en las últimas décadas en un exportador de capitales. Inicialmente, las inversiones se concentraron en Argentina y Perú, pero gradualmente se han ido expandiendo por toda la región (ver

355 FERNANDOIS, J.: “Inserción global y malestar regional: la política exterior chilena en el ciclo democrático, 1990 – 2006” en *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 155, 2006, pág. 103.

356 WILHELMY, M.: *Pol...*, op. cit.

Gráfico N°2 sobre inversión de capitales chilenos en el mundo). Tal como destaca Claudio Fuentes, “[e]n 2004 Chile fue el tercer inversionista latinoamericano -después de Brasil y México-, denotando la importancia de los privados en temas de relaciones regionales y especialmente vecinales”³⁵⁷.

Esto significó un nuevo rol para la diplomacia de defensor de los intereses de inversionistas chilenos y de promoción y negociación de acuerdos en la materia³⁵⁸, lo que se reflejó en un amplio y profundo marco de cooperación entre el Gobierno y el empresariado. “El Gobierno ha terminado reconociendo a las asociaciones empresariales como sus principales interlocutores sociales para tratar los temas de la agenda económica”, lo que se ha traducido en “una manifiesta voluntad que desde los gobiernos de la democracia se ha mostrado por entenderse con el mundo empresarial”³⁵⁹.

En ese sentido, los gobiernos de la Concertación intentaron hacer partícipes a los empresarios en la gestión y tareas de la inserción internacional, la cual ocupa un lugar medular en la estrategia global de desarrollo del país. Es así como se desarrollaron diversos esfuerzos por institucionalizar la relación público-privada en las tareas vinculadas a la política comercial, además de aquellas instancias más globales de coordinación como el Foro de Desarrollo Productivo y el Centro Nacional de la Productividad y la Calidad, asociados al Ministerio de Economía, y el Comité de Participación del Sector Privado.

La cooperación entre el Gobierno y la dirigencia empresarial se expresó a través de contactos al más alto nivel y con un seguimiento y monitoreo permanente de los representantes del empresariado de las negociaciones comerciales, creando un círculo positivo de retroalimentación entre ambos actores. Como consecuencia, el empresariado fue incluido en los viajes presidenciales al exterior y consultado directamente en materias de su incumbencia.

Asimismo, durante el Gobierno Lagos se estableció un mecanismo informal de diálogo entre el Presidente y sus asesores con el Centro de Estudios Públicos (CEP), centro

357 FUENTES, C.: *op. cit.*, pág. 109.

358 VAN KLAVEREN, A.: *Inser...*, *op. cit.*

359 PORRAS, J. I.: *op. cit.*, pág. 25.

de investigación de derecha liberal que agrupa a los principales empresarios del país. Cada dos meses se reunían a almorzar los asesores del Presidente Lagos, encabezados por Ernesto Ottone, con la Directiva del CEP. Este mecanismo fue conocido como el “*puente de plata*”³⁶⁰ del Gobierno con el mundo empresarial, e incluyó reuniones en las que el propio Presidente exponía a los empresarios temas de la coyuntura política, económica y comercial.

Como muestra de esta colaboración entre el Gobierno y el empresariado, refiriéndose al Acuerdo con la Unión Europea, la Ministra Soledad Alvear sostuvo que el éxito de las negociaciones fue fruto de un esfuerzo país que involucró un equipo interministerial compuesto por Cancillería, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Ministerio de Agricultura, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Pesca, Aduanas y Banco Central. Además, destacó la participación del sector privado a través del “*cuarto adjunto*”³⁶¹, que participó en la última ronda de negociaciones y el Consejo Asesor público-privado, con el cual se analizó y estudiaron los diferentes aspectos del Acuerdo a lo largo de todo el proceso negociador. A ellos se sumaron los aportes de la Central Unitaria de Trabajadores, la Sociedad de Fomento Fabril, Sociedad Nacional de Agricultura, Federación de Productos Agroindustriales y otros gremios del sector privado³⁶².

También en referencia al Acuerdo con la Unión Europea y a la relación entre Gobierno y empresarios durante las negociaciones, el Presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio de Chile en el 2002, Ricardo Ariztía, declaró: “*La gran capacidad del Grupo Negociador chileno, así como a la activa participación, en el ‘cuarto adjunto’, de nuestro sector privado, fueron los factores determinantes para lograr un tratado con las características y ventajas del que estamos analizando. Esta es, claramente, una muestra de que cuando los sectores público y privado trabajan en equipo, los resultados obtenidos pueden superar toda expectativa*”³⁶³.

360 La Tercera: *Cuerpo de Reportajes*, 11 de agosto de 2002.

361 Expresión utilizada para indicar que los empresarios participaban en las negociaciones desde un lugar cercano a donde se estaban desarrollando.

362 ALVEAR, S.: “Acuerdo de Asociación con la Unión Europea: Un gran trabajo diplomático y compromiso de país” en *Revista Diplomacia* núm. 92, 2002.

363 ARIZTÍA, R.: “Unión Europea: Un verdadero desafío” en *Revista Diplomacia* núm. 92, 2002, pág. 78.

Los gremios empresariales, al evaluar su participación en las negociaciones de acuerdos comerciales, reconocen una evolución positiva desde el primer Gobierno de la Concertación y destacan un interés explícito por incorporarlos en estas tareas. Por su parte, el sector público hace una evaluación positiva de la tecnificación y arreglos organizacionales que han ido perfeccionado estos gremios, aunque señala que en ciertas situaciones persiste la diversidad de canales de representación y algunas dificultades para la identificación del interés comercial³⁶⁴.

Un elemento que es importante tener presente respecto del empresariado chileno es su alta y mayoritaria identificación con el régimen militar y la cooperación que mantuvieron con las autoridades durante la dictadura³⁶⁵, período en el cual varios de los más importantes hicieron sus fortunas. De esto se deriva su activa defensa del modelo económico neoliberal y su identificación y cercanía con los Partidos Políticos de derecha.

El hecho que los empresarios y las principales asociaciones gremiales que los representan (Confederación de la Producción y el Comercio – CPC- y la Sociedad de Fomento Fabril - SOFOFA) han demostrado un importante grado de desarrollo técnico y grado de profesionalismo en materia de comercio exterior, su influencia en el proceso de toma de decisiones se ha ejercido a través de vínculos directos con los Partidos Políticos, parlamentarios y el Presidente de la República, o a través de presiones de la prensa la que controlan mayoritariamente³⁶⁶.

Los principales medios de prensa escrita y de televisión (con la excepción del canal estatal) participan del proceso de toma de decisiones en política exterior de forma indirecta, a través de los grupos económicos que los controlan y los contactos personales de estos con las máximas autoridades del país.

En Chile existe una alta concentración de los medios de comunicación y estos están estrechamente ligados a los principales grupos empresariales de la derecha neoliberal. Por ello, representan la opinión de los principales grupos económicos que ejercen presión a favor de sus intereses a través de los medios que controlan. *La Tercera* y *El Mercurio*, los

364 SILVA, V.: *Pol...*, op. cit.

365 HUNEEUS, C.: *El com...*, op. cit.

366 SILVA, V.: *Pol...*, op. cit.

diarios de mayor circulación nacional, reflejan las opiniones de dichos sectores en temas de política exterior y comercial, generalmente en un tono conservador.

En todo caso, el bajo interés de la sociedad en la política exterior y el secretismo explican, en parte, que la prensa tenga un bajo rol como formadora de opinión en la materia. A esto se suma la falta de un periodismo especializado en relaciones internacionales y en política exterior.

Lo anterior se ha traducido en que la prensa, a través de editoriales más que de análisis, sea un mecanismo que en casos puntuales y coyunturales, ha sido utilizado por los grupos económicos y políticos que los controlan para apoyar o cuestionar la política exterior de la Concertación de acuerdo con sus intereses, tal como ocurrió en de las negociaciones del gas con Bolivia, la crisis del gas con Argentina y la invasión a Irak por parte de Estados Unidos. Casos estos que demuestran que la prensa sirve más como fuente del sector empresarial que como baremo de la opinión pública.

III.c. EL CONGRESO NACIONAL

La Constitución de 1980 creó una figura presidencial muy poderosa reduciendo, como consecuencia, las competencias del Congreso³⁶⁷. No obstante, durante las últimas décadas el Congreso Nacional³⁶⁸ ha tenido una creciente participación en materias de relaciones internacionales, debido a la apertura de Chile al exterior y al mayor peso de lo externo en los asuntos domésticos. Como ejemplo, en las últimas décadas en el Congreso se han debatido importantes temas de política exterior, tales como acuerdos de libre comercio, de derechos humanos, derecho penal internacional, o de límites, entre otros.

Si bien en el caso de Chile los procesos de trabajo legislativo transcurren al interior de un régimen presidencial, donde el Ejecutivo dispone de capacidades legales que encuentran su complemento en desarrollos y en prácticas arraigadas en una fuerte

367 HUNEEUS, C.: “¿Por qué ha funcionado el Presidencialismo en Chile? Factores institucionales y el liderazgo de Patricio Aylwin” en *Revista Persona y Sociedad*, vol. XIX, núm. 2, 2005.

368 En Chile el Congreso Nacional es bicameral y está compuesto por el Senado y la Cámara de Diputados.

tradición presidencialista³⁶⁹, el Congreso tiene más poder en temas internacionales del que se desprende de las atribuciones consignadas en la Constitución. Junto con la aprobación de los tratados internacionales presentados por el Presidente antes de su ratificación, las Comisiones de Relaciones Exteriores de ambas Cámaras están facultadas para citar a las autoridades de la Cancillería para explicar temas contingentes o decisiones en materia internacional³⁷⁰.

Asimismo, una atribución importante del Congreso en las últimas décadas se deriva de la participación de Chile en Operaciones de Paz. Al respecto, “*el Senado debate y decide acerca de la autorización de la participación de efectivos militares en Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*”³⁷¹. Esto ha sido especialmente relevante en

369 VALDIVIESO, P.: “Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas” en *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 158, 2007.

370 Al respecto, la Constitución Política de Chile otorga atribuciones exclusivas al Congreso Nacional en el Art. 54 N° 1, entre las que se cuentan:

“Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley. El Presidente de la República informará al Congreso sobre el contenido y alcance del tratado, así como de las reservas que pretenda confirmar o formularle. El Congreso podrá sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a un tratado internacional, en el curso del trámite de su aprobación siempre que ellas procedan de conformidad a lo previsto en el propio tratado o en las normas generales de derecho internacional. Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley. No requerirán de aprobación del Congreso los tratados celebrados por el Presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria. Las disposiciones de un tratado sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo a las normas generales de derecho internacional.

Corresponde al Presidente de la República la facultad exclusiva para denunciar un tratado o retirarse de él, para lo cual pedirá la opinión de ambas Cámaras del Congreso, en el caso de tratados que hayan sido aprobados por éste. Una vez que la denuncia o el retiro produzcan sus efectos en conformidad a lo establecido en el tratado internacional, éste dejará de tener efecto en el orden jurídico chileno.

En el caso de la denuncia o el retiro de un tratado que fue aprobado por el Congreso, el Presidente de la República deberá informar de ello a éste dentro de los quince días de efectuada la denuncia o el retiro. El retiro de una reserva que haya formulado el Presidente de la República y que tuvo en consideración el Congreso Nacional al momento de aprobar un tratado, requerirá previo acuerdo de éste, de conformidad a lo establecido en la ley orgánica constitucional respectiva. El Congreso Nacional deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días contados desde la recepción del oficio en que se solicita el acuerdo pertinente. Si no se pronunciare dentro de este término, se tendrá por aprobado el retiro de la reserva.

De conformidad a lo establecido en la ley, deberá darse debida publicidad a hechos que digan relación con el tratado internacional, tales como su entrada en vigor, la formulación y retiro de reservas, las declaraciones interpretativas, las objeciones a una reserva y su retiro, la denuncia del tratado, el retiro, la suspensión, la terminación y la nulidad del mismo. En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 64”.

371 TRONCOSO, C.: *op. cit.*, pág. 7.

el caso de la participación de Chile en la MINUSTAH (Haití).

Los parlamentarios están facultados también para presentar proyectos de acuerdos sobre temas internacionales que pueden ser enviados al Presidente o al Ministro de Relaciones Exteriores, para hacer manifestar su opinión sobre asuntos internacionales o para que la transmitan a otros estados o gobiernos³⁷².

Junto con lo anterior, Carlos Huneeus sostiene que el Congreso en Chile se ha ido fortaleciendo en las últimas décadas convirtiéndose en un escenario importante de debate nacional con influencia en temas como la política exterior. El Senado, por ejemplo, ha ido adquiriendo una serie de facultades que le han dado mayor poder frente al Presidente, teniendo como efecto el desarrollo de una relación de cooperación entre ambos poderes. De hecho, según Huneeus, *“las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo han evolucionado hacia un debilitamiento de la supremacía del Presidente, propio del presidencialismo, en beneficio de un mayor equilibrio de poder, que ha producido el fortalecimiento de la legislatura”*³⁷³.

Esto se debe en gran medida a que los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990 a 2010), incluido el de Ricardo Lagos, adquirieron un estilo de Gobierno propio de una democracia de consensos, lo que se tradujo en permanentes negociaciones con la minoría parlamentaria. En la práctica *“el Ejecutivo tiene que mantener una buena relación con el Congreso, porque sus principales políticas requieren una ley que las autorice y les de financiamiento”*³⁷⁴.

Asimismo, *“la intervención del Parlamento en el desarrollo de las relaciones exteriores del país reviste una gran importancia respecto de la legitimidad que debe alcanzar la política exterior de nuestro país como política de Estado. Es allí el lugar en que las distintas fuerzas políticas se encuentran representadas y se construyen los grandes acuerdos”*³⁷⁵. Hoy en día, los tratados internacionales abarcan un sin número de materias que afectan la vida de las personas (tales como el comercio, medio ambiente, los derechos

372 *Ibíd.* pág. 76.

373 HUNEEUS, C.: *La Dem...*, op. cit., pág. 255.

374 HUNEEUS, C.: *Por...*, op. cit., pág. 29.

375 TRONCOSO, C.: op. cit., pág. 7.

humanos, asuntos laborales), ello implica que se hace cada vez más necesario recoger opiniones y apreciaciones de los diversos sectores que tienen legítimo interés en el resultado de estas regulaciones³⁷⁶.

En el año 2005 se realizó una reforma a la Constitución que dio mayor poder al Congreso en política exterior. A partir de ese momento, la aprobación de un tratado se somete a los trámites de una ley. Una segunda modificación estableció que las disposiciones de un tratado en vigor no podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas por un acto interno del Estado. Con esto se evitó que una ley posterior pueda modificar o dejar sin efecto un tratado, con consecuencias para la responsabilidad internacional del país. Estas reformas le entregaron al Congreso facultades en materias como las reservas, declaraciones interpretativas y denuncia o retiro de los tratados, en las que antes intervenía sólo el Presidente.

También es importante considerar, tal como plantea Patricio Valdivieso, que es en el Congreso donde distintos grupos de poder intentan promover sus intereses. *“Hay un conjunto heterogéneo de grupos de interés y de actores individuales que intervienen en la Agenda Legislativa, entre los cuales cabe destacar los representantes de diversas organizaciones corporativas, tales como las asociaciones empresariales, algunos medios de comunicación, los colegios profesionales, los institutos de estudio vinculados a los partidos, algunos investigadores de las universidades. Hay voceros del quehacer de su región, de su provincia o del municipio, quienes representan el pensamiento y las actividades locales. En temas de las relaciones exteriores de Chile destacan los representantes de gremios empresariales por su preparación, y se observa relativamente poca intervención de los institutos y centros de estudio”*³⁷⁷.

La mayor preponderancia de la política comercial dentro de la política exterior en las últimas décadas, ha provocado un emergente protagonismo de los parlamentarios en varias de las últimas discusiones relativas a acuerdos comerciales, lo que agrega nuevas demandas de articulación en el ámbito público, particularmente en lo que respecta a la aprobación de dichos acuerdos. En esta materia, los equipos económicos del Congreso

³⁷⁶ *Ibidem* pág. 88.

³⁷⁷ VALDIVIESO, P.: *op. cit.*

están reclamando mayores competencias.

La relación del Congreso con la Cancillería en esta materia generalmente se limita a que el primero informa al segundo de la participación de sus miembros (a través de una Oficina de Enlace existente de la Cancillería en el Congreso) en reuniones internacionales, o lo que se denomina diplomacia parlamentaria, más que nada para recibir apoyo logístico de parte de las embajadas y consulados, y para disponer de información respecto de la posición oficial del país en temas que abordarán en sus reuniones. Rara vez los parlamentarios informan a la Cancillería sobre los resultados de dichas reuniones.

Tal como señala Troncoso, *“la participación del Congreso en materias internacionales constituye una efectiva herramienta de la política exterior del Estado en su conjunto. Con ella se abren nuevos canales de comunicación y contactos políticos que le permiten al Estado avanzar en las negociaciones internacionales, tomar la temperatura del avance de estas negociaciones en relación a la opinión ciudadana que los parlamentarios representan y buscar solución a eventuales problemas internacionales por la vía de un diálogo más amplio de los actores”*³⁷⁸. Esto se ha reflejado en la reactivación de la diplomacia parlamentaria, a la que nos venimos refiriendo en estas páginas.

La labor legislativa se apoya en los asesores parlamentarios, la oficina de informaciones, la Biblioteca del Congreso y las secretarías de las comisiones. El Congreso cuenta además con una plataforma interna y externa para el análisis de materias que involucren conocimientos técnicos especializados. También existen variadas fundaciones ligadas a los partidos políticos que asesoran a sus respectivos parlamentarios tales como Centro de Estudios Públicos, Libertad y Desarrollo, el Instituto Libertad, el Instituto Igualdad y Chile 21, entre otros³⁷⁹.

En el ámbito de la política exterior, el trabajo del Congreso Nacional *“exhibe una notable capacidad de articular negociaciones intertemporales, las que han sido posibilitadas por un importante consenso en torno a los lineamientos generales de esta*

³⁷⁸ TRONCOSO, C.: *op. cit.*, pág. 87.

³⁷⁹ ARANDA, G. y RIQUELME, J.: *“Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile”* en Revista POLIS, núm. 28, 2011, consultado el 8 de enero de 2015 (<http://polis.reveus.org/1308>).

política pública y por la especialización profesional que han desarrollado los parlamentarios de las comisiones de Relaciones Exteriores”³⁸⁰. Como sostiene J. I. Porras, las comisiones de Relaciones Exteriores han estado marcadas por la continuidad en los cargos por parte de sus miembros, cuestión que ha permitido el desarrollo de un alto nivel de experiencia y competencia acumuladas. Este mismo autor plantea, en todo caso, que el grado de autonomía con que los miembros de las comisiones toman sus decisiones es mucho menor que en el resto, pues se encuentran más condicionadas por las directrices que se imponen por las cúpulas de las coaliciones partidistas³⁸¹.

En consecuencia, el Presidente no domina de manera absoluta el sistema político chileno, pues debe entenderse y coordinarse con el Congreso, el cual dispone de instrumentos legales y reglamentarios para una función parlamentaria altamente profesional, representativa y eficiente que le permitan un rol más activo y propositivo en materia internacional. No obstante, y a pesar de una mayor actividad en materia internacional, en la práctica el papel del Congreso en tanto actor en la toma de decisiones en política exterior chilena es de bajo perfil, con un desempeño moderado de colaboración y asesoría frente a los lineamientos que presenta la Cancillería y la agenda liderada por el Ejecutivo³⁸². En todo caso, existe una fluida comunicación entre ambos poderes lo que se ha traducido en que hayan sido pocas las ocasiones en las que las posiciones de ambos en materia internacional hayan colisionado de forma directa.

III.d. LA SOCIEDAD CIVIL Y LA OPINIÓN PÚBLICA

La sociedad civil (excluyendo a los empresarios antes mencionados) y la opinión pública han tenido, y siguen teniendo, una limitada influencia en la formulación de la política exterior del país y una muy escasa participación en la inserción internacional de Chile en las últimas décadas. Esto incluso en la formulación de la política comercial, a

³⁸⁰ *Ibídem*

³⁸¹ PORRAS, J. I.: *op. cit.*, pág. 25.

³⁸² VALDIVIESO, P.: *op. cit.*

pesar de su trascendencia e impacto en la población.

En la práctica, la tradicional falta de interés en la ciudadanía chilena respecto de la política exterior (y comercial), el secretismo que la rodea y el acento elitista que ésta ha tenido, no han favorecido el desarrollo de canales de participación en el proceso de toma de decisiones, lo que se ha traducido en la aceptación de las opiniones de dirigentes empresariales y gobernantes políticos. La única excepción la han representado los movimientos ecologistas que en los temas que le son de interés han logrado hacer presente su parecer a las autoridades.

Otra excepción importante a destacar fue la movilización de la sociedad civil cuando a principios del 2003 se discutía en Naciones Unidas una posible invasión a Irak y Chile era miembro no permanente del Consejo de Seguridad, caso que se verá más adelante cuando se analice la decisión adoptada por Chile.

Algunos avances en cuanto a abrir el proceso de toma de decisiones a la sociedad civil, se produjeron a partir de las negociaciones comerciales con el MERCOSUR a principios de la década de los años noventa y luego con las negociaciones con la Unión Europea y los Estados Unidos, entre otras. Sin embargo, su participación no fue relevante.

Asimismo, desde el año 2000 se han venido implementando diversas iniciativas, entre las que cabe mencionar el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, el cuál respondía a un compromiso de campaña del Presidente Lagos en tal sentido. El Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana representaba un mandato para la administración pública de abrir espacios de participación a la sociedad civil. Para el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores estableció los siguientes compromisos:

- a. Celebrar un seminario de carácter consultivo con representantes de la sociedad civil para discutir la política exterior del gobierno, al menos una vez al año.
- b. Incorporar a representantes de la sociedad civil a las comitivas del Presidente de la República en sus viajes oficiales.
- c. Generar mecanismos que permitan dar a conocer la información sustantiva relativa al funcionamiento de programas de cooperación coordinados por la Agencia de

Cooperación Internacional.

Estos eran compromisos modestos y a nivel principalmente informativo, pese a lo cual los avances fueron escasos en cuanto a aumentar la participación ciudadana en las decisiones y gestión de políticas públicas, lo que termina confirmando el bajo nivel de participación de la sociedad civil en materia internacional³⁸³.

Un estudio de V. Giacaman y R. Faúndez del 2003 sobre participación ciudadana en política exterior, concluye que la noción de la excepcionalidad de la política exterior en relación a las demás políticas públicas, sigue estando sumamente presente en la cultura organizacional en que se insertan los actores encargados de la formulación de la política exterior. Esto se expresa, entre otras cosas, en una persistente tendencia al secretismo en su relación con la ciudadanía. Las autoras del estudio recomiendan, en tal sentido, que el Estado chileno se autoimponga la obligatoriedad de oír y responder a la sociedad civil en temas relevantes de política exterior³⁸⁴. Poco se ha avanzado en ese sentido y su impacto en la fijación de las cuestiones específicas en la agenda gubernamental ha sido bajo.

En un estudio sobre opinión pública y política exterior del año 2008, se sostiene que los acontecimientos mundiales y latinoamericanos constituyen temas de preocupación para los chilenos y que hay un alto interés por las materias internacionales, especialmente en materias medioambientales, económico comerciales y el narcotráfico. Un 74% de los entrevistados se manifestó mucho, o al menos algo interesado, en las noticias sobre las relaciones de Chile con otros países³⁸⁵. Estos datos mostrarían un cambio respecto de la tradicional falta de interés de la población respecto de la política exterior. Pese a ello, en todo caso, no se tradujo en una mayor participación de la sociedad civil en política exterior.

La política exterior es un ámbito en el cual los entrevistados en el estudio mencionado manifestaron un mayor grado de acuerdo comparado con otras políticas públicas, lo que no se puede interpretar como demostración de un conocimiento profundo

383 GIACAMAN, V. y FAÚNDEZ, R.: *“Participación ciudadana en política exterior: un análisis de la participación en los foros internacionales”*, Corporación Participa, 2003.

384 *Ibíd.*

385 Instituto de Estudios Internacionales y el Instituto de Ciencia Política (2009): *Chile, las Américas y el Mundo. Opinión pública y política exterior 2008*, RIL Editores, Santiago.

de dicha política, sino todo lo contrario. Existe un bajo nivel cuestionamiento, comprensión y conocimientos de los chilenos sobre materias internacionales y política exterior, lo que dificulta un análisis crítico de la política exterior por parte de amplios sectores de la población y el desarrollo de posiciones propias.

Como se pudo apreciar, las diferencias de poder entre los actores descritos en el proceso de toma de decisiones pueden llegar a ser muy grandes y en algunos casos el papel que desempeñan es casi irrelevante.

Respecto de los actores no gubernamentales, se puede sostener que debido a la politización de la burocracia en Chile la influencia de los Partidos Políticos en la toma de decisiones puede llegar a ser muy alta. Lo mismo ocurre con los empresarios los cuales cuentan con distintos medios para hacer presente sus posiciones. Las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa, en cambio, si bien han ido aumentando su participación en las relaciones internacionales del país, su peso en el proceso decisorio es menor que el que tuvieron a principios de la década de los años noventa. Los demás actores no gubernamentales tienen un peso aún menos significativo dentro del proceso.

En vista de lo anterior, en los capítulos que siguen no se considerarán todos los actores antes descritos para cada uno de los casos de estudio. Como no todos estos actores tienen el mismo peso en ellos, se estudiarán solo los más relevantes en cada uno de los tres acontecimientos internacionales seleccionados.

CAPÍTULO V.

LAS NEGOCIACIONES SECRETAS CON BOLIVIA POR EL GAS NATURAL

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos ciento treinta años las relaciones entre Chile y Bolivia han estado marcadas por la Guerra del Pacífico, por la cual Bolivia perdió su acceso soberano al mar. Ambos países tienen sus relaciones diplomáticas cortadas desde 1978, luego del fracaso de las negociaciones de Charaña. Existe escaso diálogo entre las más altas autoridades después de que Bolivia presentara ante a la Corte Internacional de Justicia de la Haya, una demanda para que obligue a Chile a negociar una salida soberana al mar.

Las posiciones entre los dos vecinos parecen irreconciliables, con Chile insistiendo en mantener el *status quo* en el tema marítimo y Bolivia que no desiste de su aspiración de retornar al Pacífico. Esta situación repercute negativamente en las relaciones de ambos países en la región y en el hemisferio, al estar Bolivia permanentemente intentando colocar su demanda marítima en la agenda de los organismos regionales.

En ese contexto, durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos, se desarrollaron conversaciones bilaterales tendientes a estrechar los vínculos en distintas áreas con una agenda sin exclusiones que incluyó la demanda marítima boliviana. En ese marco, el Presidente chileno ofreció a Bolivia iniciar negociaciones para habilitar una salida al Pacífico, aunque sin soberanía, para que pudiera exportar su gas natural a Estados Unidos y México.

La decisión del Presidente Lagos a principios del 2000 de proponer a Bolivia retomar el diálogo bilateral y ofrecerle las condiciones necesarias para sacar su gas por puertos chilenos, fue tomando forma en las reuniones que sostuvo con los presidentes bolivianos. En ellas, se estableció el marco general para que los grupos negociadores pudieran alcanzar un acuerdo, que estuvo listo a mediados del 2002.

La decisión fue un proceso que se inició con la propuesta del Presidente Lagos y la aceptación del Presidente Hugo Banzer de avanzar en distintas áreas de la relación bilateral, y que terminó dos años y medio después con un proyecto de acuerdo, que no consideraba la cesión de soberanía por parte de Chile, para sacar el gas natural boliviano hacia el Pacífico por puertos chilenos y que no alcanzó a ser firmado.

Esta decisión se enmarcó dentro de la prioridad latinoamericana y vecinal de la política exterior del Presidente Lagos. Junto con esto era de su interés personal realizar un acercamiento con Bolivia, que permitiera crear las confianzas necesarias para sentar a ambos países a la mesa para superar los problemas más difíciles de la relación. Asimismo, se vinculó a la confirmación de importantes reservas de gas en la provincia boliviana de Tarija, convirtiendo a ese país en el segundo con mayores reservas comprobadas en América del Sur. Esto era especialmente atractivo para Chile, considerando su alta vulnerabilidad energética por su dependencia de fuentes externas para el abastecimiento interno.

En esta decisión y negociación, la más importante entre ambos países en los últimos treinta años, intervinieron distintos factores, tanto externos, como internos e individuales, e incluyó consideraciones políticas, económicas, de defensa y geopolíticas, por lo cual se vieron involucrados varios de los actores más relevantes de la política exterior de Chile.

II. LAS RELACIONES CON BOLIVIA

Las relaciones entre Bolivia y Chile se ven afectadas principalmente por la Guerra del Pacífico y los reiterados intentos por parte de Bolivia de lograr una salida soberana al mar por territorio chileno.

En la Guerra del Pacífico (1879-1884), se enfrentaron Chile contra Perú y Bolivia. En ese conflicto, Bolivia perdió un área territorial de 120.000 km. y su salida al Pacífico, tal como quedó establecido en el Tratado de Paz, Amistad y Límites de 1904, que entregó a perpetuidad a Chile los territorios ocupados en virtud del Pacto de Tregua firmado en

1884.

En el Tratado, suscrito veinte años después de concluido el conflicto armado, también se acordó la construcción por parte de Chile de un ferrocarril entre Arica y La Paz, el otorgamiento a Bolivia del derecho de libre tránsito comercial por territorio chileno hacia los puertos del Pacífico y el pago a Bolivia de trescientas mil libras esterlinas. Pese lo anterior, Bolivia considera este Tratado como “*ignominioso, profundamente injusto, profundamente insolidario de un país que ha vencido a otro*”³⁸⁶.

En 1866, Chile y Bolivia firmaron su primer acuerdo de límites estableciendo la frontera en el paralelo 24, el cual fue ratificado por nuevos acuerdos de los años 1874 y 1875, complementario al del año 74, y que establecían una cláusula de arbitraje. Un año antes, en 1873 Perú y Bolivia firmaron un Tratado de Alianza Defensiva, al cual intentaron sumar a Argentina. Este documento y la violación por parte de Bolivia del Acuerdo de 1874, en el cual se había acordado que durante 25 años este país no gravaría con nuevos impuestos a personas, industrias y capitales chilenos establecidos en el territorio delimitado por el acuerdo, fueron el origen de la Guerra del Pacífico. Para Bolivia, que rechazó someter la disputa a un arbitraje, estos argumentos fueron solo un pretexto por parte de Chile para justificar la ampliación de sus fronteras y la posesión de las riquezas del salitre³⁸⁷.

Concluida la Guerra, las primeras negociaciones entre ambos países por las cuales Bolivia pudo haber recuperado su salida al mar se produjeron en 1895. En ellas Chile cedía a Bolivia Tacna y Arica, ciudades que antes de la Guerra pertenecían a Perú, o en su defecto la Caleta Vitor hasta la Quebrada de Camarones más una compensación monetaria. Las negociaciones no llegaron a su fin debido a problemas de política interna en Bolivia y la intervención del Perú, que se oponía a que territorios que antes de la guerra le pertenecían pasaran a ser de Bolivia.

A partir de la década 1920, se iniciaron las primeras gestiones multilaterales de

³⁸⁶ Declaraciones públicas realizadas por el Canciller boliviano Juan Ignacio Siles, octubre de 2004, reproducidas por La Nación (<http://www.lanacion.cl/noticias/pais/notas/la-apuesta-boliviana-de-un-charana-2/2004-10-19/212101.html>).

³⁸⁷ MAIRA, LUIS y MURILLO, JAVIER (2004): *El largo conflicto entre Chile y Bolivia. Dos visiones*, Taurus, Santiago.

Bolivia para recuperar su salida soberana al mar y la revisión del Tratado de 1904. Después de algunos intentos bolivianos para que Estados Unidos los apoyara, entre 1946 y 1950 se llevaron adelante nuevas negociaciones bilaterales solicitando Bolivia una franja de territorio de 10 km. de ancho al norte de Arica contigua a la frontera con Perú, con compensaciones para Chile en la forma de aguas del lago Titicaca. Estas negociaciones tampoco fructificaron.

Cabe señalar, que cualquier alternativa que considere territorios que fueron de Perú antes de la Guerra, debe contar con su aprobación de acuerdo con el Tratado entre Chile y Perú de 1929. En un protocolo complementario a dicho tratado se establece que “*las Repúblicas contratantes se obligan a no enajenar sus derechos a la posesión o dominio del territorio que se dividen entre sí por el presente Tratado, a favor de otro Estados, sociedad o individuo particular*”³⁸⁸. Esto ha convertido al Perú en un actor fundamental en las relaciones entre Chile y Bolivia.

En el año 1978, Bolivia rompió nuevamente relaciones diplomáticas con Chile, luego de que fracasaran las negociaciones de “*Charaña*” iniciadas en 1975 por los presidentes A. Pinochet y H. Banzer y que apuntaban a dar una salida al Océano Pacífico para ese país por territorio chileno. En dichas negociaciones, Chile aceptaba entregar a Bolivia una franja al norte de Arica a cambio de compensaciones territoriales por parte de ese país. Para Chile las negociaciones tenían un fin estratégico, que era evitar una alianza entre sus tres vecinos, en momentos en que se temía una guerra con Argentina y Perú.

La fórmula de habilitar un corredor al norte de Arica, el más septentrional de los puertos chilenos, fue virtualmente vetada por Perú que invocó el tratado de límites firmado con Chile en 1929 para exigir participar en el acuerdo. Perú presentó una contrapropuesta por la cual se establecía un área territorial bajo soberanía compartida por los tres países en territorios de la provincia chilena de Arica, la cual fue rechazada por Chile por considerar que constituía una reapertura de situaciones ya superadas con el Tratado de 1929. Esto, sumado a la insistencia chilena en el canje de territorios y problemas políticos

388 Tratado de Paz y Amistad con Perú de 1929, recuperado de Internet: (http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh_article/0,1389,SCID%253D15754%2526ISID%253D563%2526PRT%253D15747%2526JNID%253D12,00.html).

internos en Bolivia, terminó haciendo fracasar las negociaciones.

En su libro sobre las negociaciones de Charaña, en las que Bolivia estuvo más cerca de recuperar su condición marítima, el historiador y diplomático boliviano Ramiro Prudencio culpa de su fracaso a los líderes políticos, intelectuales y a los medios de su país por oponerse a las mismas. “*El fracaso de la negociación más importante del siglo veinte como fue la de Charaña, es imputable evidentemente al Gobierno del general Banzer*”³⁸⁹. Cabe señalar, en todo caso, que en Chile el interés en las negociaciones había disminuido en la medida que se alejaba la posibilidad de un conflicto con Perú y Argentina, lo que fue seguido de un endurecimiento de la posición chilena.

Además de las negociaciones bilaterales, Bolivia ha llevado su demanda marítima a distintos foros internacionales y ha recibido apoyos de varios presidentes de la región, incluidos los presidentes norteamericanos Ronald Reagan y Jimmy Carter. En la Asamblea General de la OEA 1979 celebrada en La Paz, por ejemplo, se aprobó la declaración 426 que estableció de “*interés hemisférico permanente encontrar una solución equitativa por la cual Bolivia obtenga acceso soberano y útil al Océano Pacífico... Recomendar a los Estados a los que este problema concierne directamente, que inicien negociaciones encaminadas a dar a Bolivia una conexión territorial libre y soberana con el Océano Pacífico*”³⁹⁰.

La declaración recién mencionada, la más importante a nivel multilateral a favor de la posición boliviana fue apoyada por veinte países, incluido Estados Unidos, con Chile como el único país que votó en contra. Entre 1980 y 1989 se aprobaron sucesivas resoluciones en las cuales se mencionó el tema, aunque de una manera cada vez más suave; desde 1990 no se han adoptado pronunciamientos con respecto al tema en dicho organismo.

Chile se ha opuesto sistemáticamente a que la OEA o cualquier otro organismo regional se involucren en este asunto, al sostener que está resuelto por tratados vigentes y que es eminentemente bilateral. El Gobierno chileno ha declarado en varias ocasiones que

389 PRUDENCIO, RAMIRO (2011): *Historia de la negociación de Charaña. La más importante negociación del siglo XX sobre el problema marítimo boliviano*, Plural, La Paz, pág. 359.

390 Declaración recuperada de Internet: (<http://scm.oas.org/pdfs/agres/ag03793S01.PDF>).

lo que se puede analizar es un mejoramiento de las condiciones y facilidades estipuladas en el tratado para el acceso boliviano al mar.

Para Bolivia la recuperación de la cualidad marítima era, y sigue siendo, el principal objetivo de su política exterior y el principal condicionante en las relaciones bilaterales. Como señala el ex Canciller boliviano Gustavo Fernández, *“la recuperación de la cualidad marítima y el acceso a las rutas marítimas, a través de un territorio en el que ejerza jurisdicción y soberanía plenas, es una condición esencial de la existencia del Estado boliviano...”*. El autor agrega que esto va más allá de un alegato jurídico, *“se refiere a algo más profundo. Al sentimiento nacional”*³⁹¹. El mismo Gustavo Fernández, señala que es *“[U]na condición esencial en la conformación de su identidad como país... (el Tratado de 1904) no sólo privó a Bolivia de puertos en la costa, sino que, enclaustrado, el país perdió su cualidad marítima, condición esencial de la existencia de un Estado moderno”*³⁹².

Históricamente la pérdida de la salida soberana al mar ha sido el argumento *“esgrimido por las autoridades para explicar el atraso económico y la pobreza de Bolivia, y el tema al que recurrieran los presidentes y dictadores cada vez que necesitaban conjurar las divisiones internas o disimular su impopularidad. Porque, en efecto, el reclamo del mar es en la historia de Bolivia uno de los pocos asuntos que consolidan la unidad nacional, una aspiración que prevalece siempre sobre todas las divisiones étnicas, regionales e ideológicas entre los bolivianos”*³⁹³. Como sostiene Rodríguez Elizondo, en Bolivia *“Chile es imaginado como el enemigo que sintetiza todas las catástrofes nacionales”*³⁹⁴.

Lo anterior ha colaborado a generar percepciones altamente negativas hacia Chile en la población boliviana, que se han visto reforzadas por declaraciones como las del economista Jeffrey Sachs, quien ha afirmado que la falta de puertos propios afecta el PIB

391 FERNÁNDEZ, G.: *Una..., op. cit.*, pág. 162.

392 FERNÁNDEZ, G.: *Vinculación con el mundo, citado por MILET, P.: “Chile-Bolivia: Cien años después” en Revista Fuerzas Armadas y Sociedad núm. 1-2, 1999, pág. 38.*

393 El País: Álvaro Vargas Llosa: *Nostalgia del mar. España, 25 enero del 2004, citado por OYARZÚN, L., “La agenda regional y sus posibles efectos en la relación Bolivia-Chile” en ARTAZA, M., Nues..., op. cit., pág. 311.*

394 RODRÍGUEZ ELIZONDO, J.: *Las cri..., op. cit.*, pág. 103.

de Bolivia en cerca de un 1% anual. Estas percepciones afectaron las negociaciones antes descritas.

Un factor importante a considerar y que afecta las relaciones entre ambos países desde su independencia, es la temprana formación del Estado en Chile y la difícil organización política en Bolivia. Esto fue un factor importante en las negociaciones en las que Bolivia estuvo más cerca de volver al Pacífico (1950 y Charaña) y también en las que se desarrollaron durante el Gobierno de Ricardo Lagos. Bolivia ha atravesado en su historia reciente por momentos de crisis de gobernabilidad y se ha visto sometida cada cierto tiempo a movimientos autonomistas de sus provincias más ricas. Esto dificultó mayores avances en los temas más delicados de la agenda con Chile. A modo de ejemplo, durante los seis años que estuvo en el cargo el Presidente Lagos, tuvo como contraparte en Bolivia a seis presidentes, desde Hugo Banzer a Evo Morales, pasando por Jorge Quiroga, Gonzalo Sánchez de Lozada, Carlos Mesa Gisbert y Eduardo Rodríguez Veltzé.

Otro tema importante que ha afectado el mejoramiento de las relaciones bilaterales y la solución del conflicto es la falta de una definición clara y sociabilizada en ambos países de hasta dónde se está dispuesto a negociar. *“En Bolivia no existe consenso sobre qué sería aceptable de parte de Chile (...) El límite de lo que Bolivia aceptaría como mínimo, aún no está definido”*³⁹⁵. Lo anterior ha llevado a importantes intelectuales y diplomáticos bolivianos a sostener que los propios bolivianos han contribuido a frustrar las negociaciones. En Chile tampoco existe esa claridad, aunque las encuestas han mostrado un invariable rechazo de la opinión pública a dar una solución soberana a la demanda boliviana.

Junto con lo anterior, hay otros temas que han causado problemas y desconfianzas en las relaciones bilaterales. Entre ellos, los más importantes son las aguas del Silala (divergencia entre si las aguas provienen de una vertiente/manantial o si es un río internacional), el uso de las aguas del río Lauca y las miles de minas antipersonales plantadas por Chile en la frontera a fines de la década de 1970. Se sumó, después de la privatización de los puertos chilenos, el reclamo de Bolivia por el supuesto

³⁹⁵ MILET, P.: *Chile-Bolivia...*, op. cit., pág. 44.

incumplimiento por parte de Chile del libre tránsito establecido de acuerdo al Tratado de 1904.

Las negociaciones antes descritas y el estado de la relación bilateral llevaron a que el año 2013 Bolivia presentara una demanda contra Chile en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, argumentando que dichas tratativas habían generado “expectativas” en Bolivia de un acceso soberano al Océano Pacífico, por lo cual Chile debía sentarse a negociar con ese propósito en mente. Los primeros alegatos están programados para mediados del 2015.

III. LA POLÍTICA EXTERIOR CON BOLIVIA DEL PRESIDENTE RICARDO LAGOS

Las relaciones entre ambos países al comienzo del Gobierno de Lagos se encontraban en una situación favorable debido al acercamiento producido entre los Presidentes E. Frei Ruiz – Tagle y H. Banzer. Lo que había concluido con la Declaración de Algarve (Portugal), luego de una reunión de sus Cancilleres en dicha ciudad.³⁹⁶ En la Declaración, los Cancilleres acordaron una nueva agenda de trabajo sin exclusiones, vale decir, que incluía conversaciones sobre la aspiración marítima boliviana. Esto representaba un avance importante en las relaciones bilaterales, pues permitía destrabar progresos en otros temas, razón por la cual esa agenda fue continuada por el Gobierno de Ricardo Lagos.

A partir de lo anterior, el Gobierno de Ricardo Lagos buscó desarrollar nuevas instancias de diálogo y la adopción de nuevos instrumentos de integración económica y física. Con ese objetivo en mente, se materializaron más de veinte reuniones

³⁹⁶ Los Ministros de Relaciones Exteriores de Chile y de Bolivia, Embajadores Juan Gabriel Valdés y Javier Murillo, respectivamente, se reunieron el 22 de febrero en Algarve, Portugal, con el propósito seguir el diálogo que iniciaron en Río de Janeiro y La Habana, en 1999. El objetivo de la reunión fue dar inicio a un diálogo sobre las cuestiones esenciales de la relación bilateral con el propósito de establecer el indispensable clima de confianza para su materialización. Así se señala en la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile año 2000.

presidenciales y otros tantos encuentros entre Cancilleres, además de reuniones técnicas en distintas áreas.

En su primera reunión, los presidentes R. Lagos y H. Banzer decidieron retomar el diálogo en un plan ambicioso de estrechamiento de las relaciones en distintas áreas, en el cual ocupaba un papel central el proyecto de sacar gas natural boliviano por puertos chilenos. En una reunión en Brasilia, en septiembre del 2000, ambos mandatarios acordaron establecer una instancia de diálogo bilateral sin exclusiones y con una nutrida agenda de trabajo a fin de generar un clima de confianza mutua. Dos meses después, ahora en Panamá, ambos presidentes se volvieron a reunir para evaluar la agenda bilateral desarrollada hasta esa fecha la cual incluía varias reuniones de las instancias bilaterales, y se acordaron instruir a sus respectivas Cancillerías para convocar a una reunión de Ministros de Desarrollo Económico, Infraestructura y Energía de ambos países en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

A esta reunión fueron invitados los ministros responsables de las áreas de desarrollo económico, infraestructura, transporte y energía, que bajo la coordinación de las Cancillerías debían examinar mecanismos para llevar a cabo un programa de integración³⁹⁷. Como antesala, el 10 de noviembre se realizó en La Paz una reunión técnica a nivel de expertos que tuvo como objetivo preparar la reunión de ministros³⁹⁸.

Los encuentros presidenciales, producidos al margen de cumbres o reuniones regionales de Jefes de Estado o de Gobierno, buscaron generar avances en distintas áreas de las relaciones bilaterales y desarrollar la confianza necesaria para posteriormente enfrentar temas más conflictivos de la relación. De esa forma, estos encuentros y las reuniones técnicas que les siguieron son el origen y la base de lo que después serían las negociaciones para sacar el gas natural boliviano por puertos chilenos, que incluyeron también temas como la integración física, energética, comercial, minera y recursos hídricos, tal como se verá más adelante.

³⁹⁷ *Comunicado Conjunto, Brasilia 1 de septiembre de 2000. Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile año 2000.*

³⁹⁸ *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile año 2001.*

Según Antonio Aranibar, ex Canciller boliviano, el origen del acercamiento entre ambos países estuvo en el descubrimiento de un enorme potencial gasífero por parte de Bolivia. Es así como el año 2003, las reservas comprobadas de gas natural en el país altiplánico alcanzaban los 54,86 trillones de pies cúbicos.

La prioridad otorgada por el Gobierno de R. Lagos a las relaciones con Bolivia se expresó en el nombramiento de Edmundo Pérez-Yoma como Cónsul General en La Paz, con cargo de Embajador. Pérez Yoma es un destacado político democratacristiano que fue Ministro y Embajador en los dos gobiernos anteriores. Tal como muestra un documento del Consulado en La Paz, su nombramiento fue bien recibido en Bolivia, siendo visto como una señal de la importancia que Chile le otorgaba a las relaciones con su país y como un paso positivo para el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países³⁹⁹. La designación de Pérez-Yoma generó altas expectativas y esperanzas en Bolivia de resolver el tema marítimo.

El Gobierno del Presidente Lagos se había puesto como objetivos en las relaciones con Bolivia avanzar en los múltiples temas de la agenda bilateral, tales como lucha contra el narcotráfico, el transporte aéreo internacional, el turismo, la cooperación científica y técnica y de los intercambios educacionales. En esas áreas se alcanzaron importantes logros, destacándose la eliminación del uso del pasaporte para viajes turísticos. Asimismo, se desarrollaron programas de integración, poniendo el acento en las áreas de desarrollo minero, interconexión energética, recursos hídricos, desarrollo fronterizo y transporte terrestre.

En temas de seguridad y defensa y desarrollo de la confianza, los avances con Bolivia fueron menores que los alcanzados con Argentina y Perú. No obstante, durante la administración Lagos hubo significativos logros como el inicio del proceso de desminado en la frontera común y el establecimiento de un diálogo directo entre los ministros de Defensa, autoridades castrenses y policiales de alto nivel de ambos países.

En lo comercial, durante el Gobierno de Lagos se buscó profundizar el Acuerdo de Complementación Económica N°22 del año 1993 (ACE 22) y en noviembre del 2002

³⁹⁹ CG La Paz N°285 de 08.05.01.

se iniciaron negociaciones para suscribir un tratado de libre comercio. Esta decisión no se originó en los resultados del ACE 22, ya que el comercio bilateral el año 2000 era bastante bajo para países vecinos, alcanzando sólo US\$195 millones. En La Moneda se consideraba que un TLC entre Chile y Bolivia reforzaría las relaciones bilaterales entre ambos países. *“En efecto, establecer una zona de libre comercio para el movimiento de bienes, liberalizar los servicios y comprometerse con disciplinas que estimulen y protejan el movimiento de inversiones, todo ello generaría mejores condiciones para un vínculo acrecentado en comercio e inversiones”*⁴⁰⁰. Por ello, se propuso a La Paz un tratado de libre comercio que era asimétrico al ofrecer mayores ventajas para Bolivia en cuanto a los plazos de desgravación arancelaria.

Los avances en esta y otras áreas se fueron haciendo cada vez más difíciles en la medida que la relación se iba *“gasificando”* y aumentaba la crisis política, económica y de gobernabilidad en Bolivia, luego del fallecimiento del Presidente Banzer a mediados del año 2001, su reemplazo por su vicepresidente, Jorge Quiroga, y el corto mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada, quien tuvo que dejar abruptamente el cargo en octubre del 2003.

La relación pasó por momentos muy delicados durante el período en que ocupó la presidencia de Bolivia Carlos Mesa, quien implementó una política que se denominó *“gas por mar”*, que significaba abastecer de gas natural a Chile a cambio de una salida soberana al mar para Bolivia. Su Canciller declaró que cualquier negociación con Chile suponía la reivindicación de un puerto libre y soberano en el Océano Pacífico. Las pocas posibilidades de éxito de esta política, dado el rechazo de las autoridades chilenas a negociar soberanía, dan a entender que, en realidad, lo que se buscaba era distraer la atención de la población boliviana de los graves problemas internos y a fortalecer la posición política del nuevo Presidente.

Como resultado del deterioro en las relaciones bilaterales y luego de siete rondas de negociaciones, el Gobierno de Carlos Mesa suspendió y desahució unilateralmente las negociaciones del TLC. Esto confirma lo señalado por Enrique Ceppi en cuanto a que

400 Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (<http://www.direcon.cl>).

incluso en temas económicos comerciales, “*el análisis de las relaciones bilaterales entre Chile y Bolivia está condicionado por los componentes históricos que se mantienen desde la Guerra del Pacífico (1879-1884), cuando Bolivia perdió la provincia de Antofagasta a favor de Chile*”⁴⁰¹. Tal como se señaló, la aspiración marítima boliviana afecta avances en todos los temas de la agenda bilateral.

Junto con suspender unilateralmente las negociaciones para un TLC con Chile y negociar la venta de gas natural a Argentina con la condición de que “*ni una molécula de gas*”⁴⁰² fuera reexportada a terceros, en momentos en que Chile atravesaba por problemas graves de desabastecimiento por la crisis del gas con Argentina, el Presidente Mesa inició una campaña para reivindicar la histórica demanda marítima boliviana y plantear este tema en todos los foros internacionales.

En ese contexto, durante la Cumbre de las Américas celebrada en Monterrey, México, en enero del 2004, año que se celebraba el centenario del Tratado de 1904, se produjo un áspero intercambio de palabras entre los presidentes de ambos países. En el plenario, el Presidente Mesa exhortó al Presidente Lagos a iniciar negociaciones para resolver el tema de la mediterraneidad boliviana. Esto fue inmediatamente rechazado por el Presidente Lagos, quien señaló, además, que para “*conversar hay que tener relaciones diplomáticas*”, por lo cual ofreció reiniciar relaciones diplomáticas a nivel de embajadas con Bolivia “*aquí y ahora*”.

En respuesta a la política del Presidente Mesa, Chile inició una fuerte ofensiva diplomática para frenar la estrategia boliviana, declarando que este era un tema bilateral resuelto por un tratado vigente. La campaña incluyó un intenso *lobby* por parte del propio Presidente Lagos quien, entre otras gestiones, se reunió con todos los presidentes centroamericanos antes de la Asamblea General de la OEA que se realizó en Quito, Ecuador, en junio del 2004. Esto fue complementado con diversas gestiones de la Canciller Soledad Alvear para evitar que La Paz obtuviera apoyos de terceros países y una instrucción a todos los embajadores en el continente americano a exponer ante los

401 CEPPI, E.: “Estado de las relaciones económicas y cómo avanzar en ellas. El caso de Bolivia” en ARTAZA, M., *Nues...*, op. cit., pág. 335.

402 El Acuerdo entre Bolivia y Argentina fue firmado el año 2004.

respectivos gobiernos los argumentos históricos, jurídicos y políticos en los que Chile sustenta su postura respecto de la mediterraneidad boliviana.

En octubre de 2005, a meses de haber asumido el nuevo Presidente boliviano Eduardo Rodríguez Veltzé, ambos países se comprometieron a una apertura comercial inmediata y asimétrica a favor de Bolivia. Esto se dio en respuesta al interés boliviano de reducir su brecha comercial con Chile. Los esfuerzos de apertura comercial se centraron en la profundización del ACE 22, cuyas negociaciones concluyeron en diciembre del 2005 otorgando Chile un 100% de preferencia arancelaria a las importaciones de cualquier producto originario de Bolivia, excepto los que se encuentran en la banda de precios de Chile (trigo, harina de trigo y azúcar). El acuerdo de profundización del ACE 22 contenía también disposiciones que renovaron el espíritu de antiguos protocolos bilaterales, en materia de cooperación aduanera, en servicios agrícola y ganadero, de promoción de exportaciones. Como resultado, el comercio bilateral aumentó a casi el doble durante el mandato de Ricardo Lagos, llegando el 2006 a los US\$ 345 millones.

Es así como luego de varios cambios de gobierno en Bolivia y de momentos de tensión durante el breve Gobierno de Carlos Mesa, se logró en el año 2005, con el Presidente Eduardo Rodríguez Veltzé, establecer una agenda de trabajo sin exclusiones (incluida la aspiración marítima boliviana y las aguas del río Silala) y avanzar en distintas áreas de la vinculación. La agenda estaba compuesta por trece puntos y fue continuada por el Gobierno de Michelle Bachelet⁴⁰³. Es así como los últimos meses del Gobierno de Lagos se logró volver a un clima de diálogo entre ambos países. El Presidente Lagos, incluso, asistió en enero del 2006 a la ceremonia de investidura del Presidente Evo Morales, siendo el primer Presidente chileno en visitar Bolivia desde 1955. No obstante, la relación se encontraba casi en el mismo nivel que tenía seis años antes y muy lejos de lo esperado inicialmente por los presidentes R. Lagos y H. Banzer.

⁴⁰³ La agenda de los “trece puntos” incluye temas como la integración energética, vial, fronteriza, social, cultural y comercial, así como el caso del río Silala, y asuntos de seguridad y defensa.

IV. LAS NEGOCIACIONES SECRETAS

Entre los años 2000 y fines del 2002, los presidentes de Chile y Bolivia mantuvieron conversaciones secretas para sacar gas natural boliviano del departamento de Tarija por un puerto chileno a través de la construcción de un gasoducto. Negociaciones con el mismo propósito ya habían tenido lugar entre los años 1990 y 2000, durante los gobiernos de Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

Las conversaciones entre los Presidentes Lagos y Banzer decantaron en negociaciones formales, las que se iniciaron en mayo del 2002 y se prolongaron por dos meses hasta que el documento estuvo listo para ser firmado. A partir de ese momento las negociaciones se fueron gradualmente debilitando hasta que la suscripción del acuerdo se hizo prácticamente imposible, lo que se vio reflejado en el término de la misión del Cónsul General de Chile en La Paz luego de la abrupta salida del poder del Presidente Sánchez de Lozada.

Fue el propio Presidente Lagos quien le propuso estas negociaciones al Presidente Banzer en el marco de una Cumbre del Mercosur a principios del año 2000, cuando le señaló que *“Chile puede ofrecerle gratuitamente las tierras que necesita para poner una planta de licuefacción en un contrato hasta por 99 años”*⁴⁰⁴. En una entrevista concedida posteriormente a Álvaro Vargas Llosa, el mandatario chileno sostuvo que, *“[l]e dije: Es muy fácil: yo a usted le doy una concesión, usted me dice la extensión que quiere, gratis, por el período de tiempo que haya que hacer la exportación de gas, no cobramos nada, no aplicamos ningún impuesto”*⁴⁰⁵.

Las negociaciones que siguieron a este ofrecimiento se originaban en el objetivo del Gobierno chileno de diversificar su abastecimiento de gas natural, al mismo tiempo que desarrollar áreas de integración con Bolivia que ayudaran a superar los problemas del pasado, mejorando de paso las relaciones exteriores de Chile y su integración con la región. Por ello, Chile llegó a ofrecer a Bolivia una zona dotada de amplia autonomía para

404 LAGOS, RICARDO (2012): *Así lo vivimos. La vía chilena a la democracia*, Editorial Taurus, Santiago, pág. 332.

405 VARGAS LLOSA, ÁLVARO: *Entrevista a Ricardo Lagos. 21 junio de 2004, recuperado de Internet: (<http://www.analitica.com/va/entrevistas/1991718.asp>)*.

que pudiera operar con entera independencia sus actividades de exportación. Para el Presidente Banzer, la exportación del gas representaba una gran oportunidad para el desarrollo económico de Bolivia y no lo consideraba como una moneda de cambio para recuperar la condición marítima, aunque sí como un primer paso en esa dirección.

Cabe señalar que esta era la primera vez que un posible enclave boliviano en el Pacífico -sin reconocimiento de soberanía, pero con todas las ventajas prácticas para un autónomo funcionamiento de sus negocios- era pensado en un territorio distinto a la franja comprendida entre la Línea de la Concordia y el norte del Puerto de Arica⁴⁰⁶.

Una vez concluido el proyecto de sacar el gas por puertos chilenos, las repercusiones en términos de las relaciones entre ambos países, e incluso con Perú, podían haber sido muy significativas tal como plantea José Rodríguez Elizondo. *“La operación gasoducto sería la hebra inicial para tejer, a mediano y largo plazo, redes de confianza rumbo a una normalización total de relaciones. Previendo ese futuro, el analista podría imaginar un poderoso enclave boliviano en Mejillones o Patillos, un restablecimiento paulatino de la confianza mutua, la reposición de las relaciones diplomáticas, un debilitamiento del concepto tradicional de soberanía, cierto entusiasmo peruano por flexibilizar su posición respecto a los territorios que perdiera en la guerra, y, en definitiva, la instalación en la triple frontera de un polo de desarrollo chileno-peruano-boliviano, con vista al mar”*⁴⁰⁷.

Un primer paso en esa dirección fue la decisión de los presidentes de Chile y Bolivia del 1º de septiembre de 2000, en Brasilia, de convocar a ministros de diferentes áreas a una reunión técnica. Bajo la coordinación de las Cancillerías de ambos países, se reunieron los responsables de las áreas de desarrollo económico, infraestructura, transporte y energía, el 10 de noviembre en La Paz, para comenzar a preparar una reunión de Ministros. Posteriormente, el 29 y 30 de enero de 2001 se realizó en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra la reunión de Ministros de Desarrollo, Infraestructura y Energía de ambos países⁴⁰⁸. Esta reunión ministerial tuvo por objeto poner en marcha un programa de

406 MAIRA, L. y MURILLO, J.: *op. cit.*, pág. 75.

407 RODRÍGUEZ ELIZONDO, J.: *Las cri...*, *op. cit.*, pág. 102.

408 Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile año 2000.

cooperación e integración entre el norte de Chile y el occidente de Bolivia, especialmente en temas que dicen relación con el desarrollo regional, minero, energético, de recursos hídricos, de infraestructura y transporte.

Por la importancia de las negociaciones, a mediados del 2001 Chile designó a Edmundo Pérez Yoma como Cónsul General en La Paz, quién había participado como Embajador en Buenos Aires en las negociaciones que resolvieron gran parte de los conflictos limítrofes con Argentina a principios de la década anterior, generando altas expectativas en ambos países.

Casi al mismo tiempo, y una vez confirmadas las importantes reservas gasíferas bolivianas, se conformó en julio del 2001 el Consorcio Pacific LNG que reunió a las empresas internacionales Repsol, British Gas y British Petroleum, las cuales firmaron un memorándum de entendimiento con la norteamericana Semptra Energy de California. Su proyecto era exportar gas natural boliviano a Estados Unidos sacándolo por un puerto del Pacífico.

Luego, en junio de 2001, se conformó en Chile un Grupo de Trabajo Técnico destinado a analizar un marco general en el que podría configurarse la construcción y operación de un gasoducto por territorio chileno para el transporte y procesamiento de gas natural boliviano y su exportación a través de puertos chilenos hacia el Pacífico. Por un acuerdo entre la Cancillería y el Ministerio de Economía, el Grupo fue organizado por la Comisión Nacional de Energía (CNE), dependiente de este último ministerio.

El Grupo, cuyas reuniones eran secretas, focalizó su trabajo en las diversas etapas de construcción y operación del gasoducto, los elementos jurídicos y de decisión administrativa, como también los aspectos técnicos, aduaneros, tributarios, arancelarios, ambientales, laborales, régimen comercial y de inversiones extranjeras, entre otros⁴⁰⁹. Si bien se tenía contemplado terminar los trabajos en dos meses, lo arduo de la tarea encomendada y los distintos temas involucrados, hicieron que recién estuvieran listos a mediados del año 2002.

409 DIFROL a CG La Paz N°182 de 26.06.01.

En el marco de su participación en la Cumbre del Grupo de Río, celebrada en San José de Costa Rica en abril del 2002, los presidentes R. Lagos y J. Quiroga resolvieron que “*se examinarán las medidas necesarias para otorgar facilidades que eventualmente posibiliten la exportación de gas boliviano y sus derivados a terceros países, por un puerto de la costa de Chile*”⁴¹⁰, dándole un nuevo impulso a las negociaciones. Con tal propósito los presidentes acordaron que los equipos técnicos se reunieran próximamente.

Del mismo modo, los presidentes también acordaron impulsar el proceso de negociaciones tendiente a suscribir un Tratado de Libre Comercio, un Acuerdo de Complementación e Integración Minera y otro relativo a la Concesión, Administración y Explotación de Recursos Hídricos⁴¹¹.

Las negociaciones formales y secretas respecto del gasoducto se iniciaron en Santiago el 2 de mayo de 2002, cuando ya se había consensuado un marco de acuerdo, y pocas semanas después el acuerdo técnico estaba casi listo, quedando solo puntos menores por resolver. De acuerdo con Pérez Yoma, luego de 10 reuniones y antes que el Presidente Quiroga traspasara el mando, no quedaba ningún punto pendiente. El documento había sido convenido el 14 de junio⁴¹².

En las reuniones solo participaron cuatro personas por país. En el caso de Chile eran todos de la Cancillería: el Cónsul General Edmundo Pérez Yoma, el Subsecretario de Relaciones Exteriores, Cristián Barros, el Director General de Política Exterior, Carlos Portales, y el Director de Asuntos Jurídicos, Claudio Troncoso.

El acuerdo, según la versión de Pérez Yoma, consistía en la entrega por parte de Chile de una concesión al Estado boliviano, por un periodo de 50 años prorrogables por iguales periodos, de una “*superficie aproximada de 600 hectáreas ampliables de común acuerdo en función de las necesidades del proyecto, para el establecimiento de una zona franca denominada -Zona Económica Especial- destinada a la recepción, procesamiento, industrialización y comercialización del petróleo, gas natural, sus derivados y*

410 CG La Paz N°326 de 01.05.02.

411 Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile año 2002.

412 PÉREZ-YOMA, EDMUNDO (2004): *Una Misión. Las trampas de la relación chileno-boliviana*, Random House Mondadori, Santiago, pág. 94.

*subproductos y otras actividades industriales y de servicios asociados. Las autorizaciones a las compañías para llevar a cabo el proyecto, incluyendo la empresa operadora del terminal marítimo, serían otorgadas por el Estado boliviano (...) En ninguna de sus etapas resultaría afecto a gravámenes por aranceles aduaneros o impuesto del Estado de Chile, y Bolivia tendría el derecho a fiscalizar y auditar a las empresas designadas que operarían en la zona franca*⁴¹³.

El acuerdo incluía también otros temas como la cooperación energética, minera y económica y el abastecimiento de gas natural boliviano a Chile, así como el establecimiento de empresas e iniciativas de inversión chilena en Bolivia, lo que lo hacía altamente atractivo para Chile. Esto explica las facilidades que ofrecía.

No obstante, luego de la muerte del Presidente Banzer y su reemplazo por Jorge Quiroga en agosto del 2001, las negociaciones se vieron crecientemente entrampadas por un cambio en el contexto político boliviano y en el sentido original de las negociaciones por parte de Bolivia. El potencial energético generó un replanteamiento de Bolivia en su posicionamiento hacia Chile, la región y el mundo. Para el Presidente Quiroga el gas pasó a ser “*el mejor Canciller de Bolivia*”⁴¹⁴, ya que según él mejoraba el poder negociador del país. El Gobierno boliviano incluyó entonces la aspiración de una salida soberana al mar en las negociaciones, postura que se sustentaba en que para Chile sería beneficioso ceder a sus requerimientos de una salida soberana al mar, pues podía obtener una serie de beneficios a cambio.

En tal sentido, el Gobierno de Quiroga, quizás pensando también en el futuro político del mandatario, vinculó el proyecto del gasoducto con una salida soberana al Pacífico. Por ello, en la reunión en Costa Rica antes mencionado, Bolivia pidió en compensación a la exportación de gas por Chile, un acceso soberano e independiente al mar propuesta que fue tajantemente rechazada por el Presidente chileno, tal y como muestran documentos del Consulado en La Paz⁴¹⁵.

413 *Ibídem* págs. 94 y 95.

414 Citado por MAIRA J. y MURILLO, J.: *op. cit.*, pág. 73.

415 CG La Paz N°337 de 06.05.02.

Con su nueva actitud, el Presidente Quiroga generó grandes expectativas en la sociedad boliviana respecto del gas, como si el futuro del país dependiera de las decisiones sobre ese recurso. Su política tuvo el efecto de movilizar a la sociedad boliviana en contra de cualquier acuerdo con Chile que no contemplase una cesión de soberanía, en un contexto de crecientes conflictos sociales, económicos y políticos internos.

A medida que se acercaban las elecciones presidenciales de junio de 2002, y la prensa de ambos países difundía informaciones sobre las negociaciones, la oposición política y social al proyecto fue creciendo y la opinión pública boliviana presionó para aumentar las ventajas que el país obtendría con las negociaciones por el gas⁴¹⁶. Un fuerte nacionalismo anti chileno y el deseo de que Chile no se beneficiara de la nueva riqueza boliviana pasaron a prevalecer. Esto dio la razón a quienes, como el Presidente Lagos, sostenían que las conversaciones y negociaciones debían ser secretas.

También influyó en la decisión del Presidente Quiroga y la posición adoptada por la opinión pública boliviana la propuesta oficial realizada por el Presidente peruano Alejandro Toledo a principios del año 2002 para que Bolivia exportara su gas natural por los puertos peruanos de Ilo o Matarani. La administración del Presidente Toledo incluso propuso dar “*todas las facilidades*” para que las reservas bolivianas salieran por Perú, llegando a ofrecer compensar las diferencias económicas que implicaba exportar el gas por Ilo. El Presidente peruano presentó dicha oferta en una visita oficial a Bolivia realizada en enero del 2002. La oferta incluía crear una sociedad binacional para la exportación del gas y la construcción de un polo petroquímico, entre otras propuestas, y dar mayor accesibilidad a Bolivia a los puertos peruanos.

Estas propuestas del Perú se originaban en el hecho que las negociaciones entre Chile y Bolivia representaban una competencia para el gas peruano en el mercado norteamericano, además de potenciar el sector productivo en el norte chileno, mejorar las relaciones entre ambos países y crear una fuerte interrelación energética chileno-boliviana-estadounidense al margen de Lima.

416 CG La Paz N°515 de 25.06.02.

Como se señala en un informe del Consulado General de Chile en La Paz, “*es claro que la misión del Presidente Toledo fue esencialmente de relaciones públicas, destinada a producir efectos internos en Bolivia e influir en futuras decisiones del Gobierno del Presidente Quiroga. Como se espera que las propuestas técnicas sobre el futuro tránsito de gas natural hacia el Pacífico tengan lugar a partir de marzo, el momento era adecuado para promover en el ambiente la alternativa peruana, que naturalmente genera muchas adhesiones en Bolivia, más aún si la otra opción es Chile*”⁴¹⁷.

El Gobierno boliviano se mostraba cauteloso y esperaba los informes técnicos para decidir por cual país saldría su gas, mientras el Canciller del Presidente Quiroga hacía competir a Chile con Perú para mejorar las condiciones para Bolivia. El Presidente boliviano debía sopesar las ventajas técnicas y financieras que ofrecía Chile frente a la percepción negativa de la opinión pública boliviana de hacer transitar el gas por territorio chileno⁴¹⁸. Según un mensaje del Consulado, la dilación de una definición radicó precisamente en que el sentimiento colectivo del pueblo boliviano era considerado un factor de peso más aún en la coyuntura electoral por la que atravesaba el país.⁴¹⁹ Esto permite sostener que el tema de la exportación del gas natural y de qué hacer con sus recursos fue, en realidad, “*más una estrategia nacionalista interna que una negociación bilateral*”⁴²⁰ y que se vinculó con la política interna y las aspiraciones políticas del Presidente Quiroga.

El Gobierno de J. Quiroga finalmente no pudo tomar la decisión durante su mandato, ante las fuertes presiones de distintos sectores de la sociedad en contra del proyecto y la alta convulsión social. Además, las presiones para que postergara la decisión para el futuro Presidente se incrementaron en la medida que se acercaban las elecciones.

La opinión pública boliviana se mostraba desilusionada por ver que Chile, a pesar de la magnitud del negocio del gas, no estaba dispuesto “*a buscar un entendimiento por el tema marítimo que considerara soberanía y cada día crecía la presión social contraria a que el gaseoducto boliviano se instale por territorio chileno... solo una salida soberana*

417 CG La Paz N°061 del 28.01.02.

418 CG La Paz N°146 de 01.03.02.

419 CG La Paz N°248 de 10.04.02.

420 RODRÍGUEZ ELIZONDO, J.: *Chile...*, op. cit., pág. 250.

al mar para Bolivia haría posible un arreglo con Chile”⁴²¹. Tema importante considerando el clima social y político en Bolivia a meses de las elecciones presidenciales programadas para el 30 de junio.

El Gobierno chileno fue claro en señalar que no iba a negociar “*mar por gas*”, tal como explicó posteriormente la Ministra Soledad Alvear: “*ningún país del mundo puede, honorablemente, cambiar soberanía por incentivos económicos*”⁴²².

Debido a lo anterior, en julio la prensa boliviana informó que la Cancillería paceña había comunicado que las negociaciones técnicas y diplomáticas con Chile y Perú habían sido intensas durante los previos dos meses y medio, hasta el punto que el cuadro de situación con Perú ya estaba completo, quedando pendiente Chile, país con el que se debatían las condiciones de la franja territorial para Bolivia⁴²³.

Respecto de las elecciones presidenciales, el Consulado General en La Paz informó a Santiago que “*hubo una fuerte dispersión del voto, de forma que ningún partido o movimiento pudo alcanzar siquiera un cuarto de la adhesión popular... conforma desde ya un muy antagónico esquema gobierno-oposición y deja un reducido margen de maniobra al nuevo mandatario, más aún en el tema que nos ocupa*”⁴²⁴. Los hechos terminaron confirmando las especulaciones del Consulado chileno sobre el impacto de la situación política boliviana en el futuro de las negociaciones.

El Cónsul General en La Paz se mostraba poco optimista respecto del futuro de las negociaciones y propuso, en el mensaje oficial antes citado, un nuevo enfoque en la manera de acercarse a Bolivia. “*Debemos insistir en buscar otros caminos de generar nuevas condiciones políticas de entendimiento a nivel bilateral. Hemos de esperar que con Sánchez de Lozada, como próximo presidente, el conjunto de temas a debatir con Bolivia se amplíe y permita dejar atrás una relación tan ‘gasificada’, como lo ha sido en el último tiempo... Nuestra estrategia de aproximación debiera dejar de lado, por tanto, el tema del gas, como factor de tensión elevado hoy a su máxima expresión y tratar con*

421 CG La Paz N°515 de 25.06.02.

422 Revista Foro 21: Entrevista a Soledad Alvear, núm. 37, julio de 2004.

423 CG La Paz N°561 de 10.07.02.

424 CG La Paz N°589 del 19.07.02.

las nuevas autoridades de desbloquear los otros puntos de la agenda, en el marco del diálogo sin exclusiones”.

A esa altura, empresas internacionales ya habían señalado al puerto chileno de Patillos, cerca de Iquique, como la mejor opción para sacar el gas por razones de costos, seguridad y eficiencia (se encuentra más cerca a los pozos gasíferos de Tarija). Patillos es un puerto privado y perteneciente a la empresa exportadora de sal Sociedad Punta de Lobos S.A. El costo adicional calculado por Pacific LNG por la mayor distancia entre Tarija y el puerto peruano de Ilo, era de 600 millones de dólares, por lo que la empresa declaró que no iba a realizar el proyecto por esa alternativa, a no ser que el Gobierno boliviano subsidiara las diferencias, algo totalmente fuera de las posibilidades financieras de Bolivia⁴²⁵.

Gonzalo Sánchez de Lozada asumió el día 6 de agosto con casi el 24% de los votos, seguido muy de cerca por Evo Morales. En las ceremonias de transmisión del mando presidencial del 6 de agosto participó como representante del Presidente Lagos, José Miguel Insulza, entonces Ministro del Interior. Durante su visita a La Paz, el Ministro Insulza almorzó privadamente con el nuevo Presidente y su vicepresidente Carlos Mesa, ocasión en la que las nuevas autoridades bolivianas pusieron de relieve su plena disposición para avanzar en el desarrollo de la agenda bilateral chileno-boliviana. Asimismo, en la ocasión se acordó en la necesidad de “*desgasificar*” la relación, como una forma de quitar presión sobre las negociaciones y al nuevo mandatario.

En ese sentido, el Ministro Insulza aprovechó la ocasión para declarar a la prensa que el tema del gasoducto era un negocio internacional que no podía ser mezclado con la consideración histórica de la reivindicación marítima boliviana⁴²⁶. Su viaje era, en todo caso, una clara demostración del interés del Gobierno en las negociaciones.

Unos meses después, el 19 de octubre de 2002, el Cónsul Pérez-Yoma se reunió con el Canciller Carlos Saavedra en Santa Cruz de la Sierra. Éste le informó de reuniones con diversos grupos de opinión de Bolivia cuyo objeto era ir preparando el terreno para

425 MAIRA, L. y MURILLO, J.: *op. cit.*, pág. 72.

426 CG La Paz N°648 del 07.08.02.

una futura decisión, pero también para auscultar el pensamiento de los sectores más influyentes. En la ocasión, el Canciller boliviano dio a conocer una encuesta por la cual un 75% de los bolivianos apoyaba la alternativa por Perú. Respecto de las negociaciones, Saavedra sostuvo que aún había temas importantes sobre los cuales tomar decisiones como el plazo de la concesión, la superficie, un puerto no asociado al gas, el tratado de libre comercio y los recursos hídricos. Pérez-Yoma le señaló que esperaban de parte de ellos algún ofrecimiento concreto que hiciera este tratado más fácil de digerir por la opinión pública en Chile⁴²⁷.

A principios de noviembre, los Cancilleres de ambos países se reunieron en Quito, donde conversaron principalmente de otros temas de la agenda como el tratado de libre comercio, la integración física y el río Silala. La Canciller chilena volvió a insistir en esa oportunidad que había que tener la mirada en otros objetivos más allá del gas y que era preciso desgasificar la relación⁴²⁸.

No obstante, luego de varias postergaciones en la definición del puerto de salida del gas por parte del Gobierno boliviano, el proyecto finalmente no se concretó. Según la administración Lagos, esto se debió a que la propuesta peruana era bien vista por la ciudadanía boliviana y, por ende, políticamente menos riesgosa para el Gobierno de La Paz. Esto y la experiencia en anteriores negociaciones, confirma lo señalado por Carlos Bustos en cuanto a que *“Perú ha sido durante muchos años un obstáculo en la búsqueda de entendimientos chileno-bolivianos”*⁴²⁹.

Según Pérez-Yoma, una de las razones del fracaso de las negociaciones, aunque no la más importante, fue la falta de presión por parte de las empresas involucradas en el proyecto a las autoridades bolivianas, las cuales esperaron que fueran los gobiernos los que se pusieran de acuerdo⁴³⁰. El factor más importante para el fin de las negociaciones fue, en todo caso, la crisis de gobernabilidad que se produjo en Bolivia y la fuerte oposición de la sociedad boliviana al acuerdo con Chile.

427 CG La Paz N°855 del 21.10.02.

428 Dirección de América del Sur N°343 de 07.11.02.

429 BUSTOS, CARLOS: *“Dos siglos de relaciones chileno-bolivianas”* en ARTAZA, M., *Nues...*, op. cit., pág. 227.

430 PÉREZ-YOMA, E.: op. cit., pág. 50.

Un diplomático boliviano resumió bien el fracaso de las negociaciones, al señalar que “[l]a experiencia reciente sobre la posible instalación de una planta de licuefacción de gas natural boliviano...muestra el punto al que puede llegar la animosidad recíproca. Los gobiernos de ambos países negociaron un régimen aparentemente favorable a ambos: una Zona Económica Especial, en la que se aplicaba la ley boliviana, incluía una terminal marítima construida y operada por una empresa boliviana, con grandes inversiones y perspectivas sumamente interesantes. La ciudadanía boliviana y más tarde el propio Gobierno condicionaron la viabilidad del proyecto a la previa solución de la demanda de reintegración marítima soberana. El Perú hizo todo lo que estuvo a su alcance para evitar que la idea prosperara, ofreciendo ventajas que olvidó tan pronto murió la perspectiva...Las ventajas estaban ahí a la vista de todos. Pero Bolivia prefirió perder una opción de exportación anual, que duplicaba las ventas de ese año. Esa reacción da una medida de la profundidad del encono y desconfianza que prevalece en la región”⁴³¹.

La estrategia boliviana de vincular la exportación del gas con la recuperación de una salida soberana al mar impidió finalmente que las negociaciones entre Chile y Bolivia fructificaran, manteniéndose las relaciones en un juego de suma cero. Pérez Yoma regresó a Chile en marzo del 2003 sin haber logrado los resultados esperados de su misión en Bolivia.

Cuadro N°3. Cronología de las negociaciones secretas

Fecha	Actividad	Comentarios
01.03.2000	Encuentro entre los presidentes Banzer y Lagos, Montevideo.	Propuesta del Presidente chileno de retomar el diálogo bilateral.
Junio 2000	Reunión entre los presidentes Banzer y Lagos en el marco de la Cumbre del Mercosur.	El Presidente Lagos ofrece la concesión de un territorio gratuito por 99 años para sacar el gas boliviano.
26.06.2000	Se constituye Grupo de Trabajo Técnico Chileno conformado por la CNE y la Cancillería (DIRECON y	Su objetivo era analizar el marco general en que podía configurarse la construcción y operación de un gasoducto por territorio chileno para el transporte y procesamiento de gas natural boliviano.

⁴³¹ FERNÁNDEZ, G.: op. cit., pág. 160.

Fecha	Actividad	Comentarios
	DIFROL).	
01.09.2000	Reunión oficial entre los presidentes Banzer y Lagos, Brasilia.	Manifestaron el deseo de ambos gobiernos de realizar un diálogo sobre todos los temas de su relación bilateral, sin exclusiones, a fin de generar un clima de confianza mutua. Asimismo, convocaron a los ministros responsables de las áreas de desarrollo económico, infraestructura, transporte y energía de ambos países, con el objeto de examinar las posibilidades y mecanismos para poner en práctica un programa de integración y desarrollo.
10.11.2000	Reunión Técnica bilateral a nivel de expertos, La Paz.	Preparatoria de la reunión de Ministros de enero en Santa Cruz de la Sierra.
17.11.2000	Reunión oficial entre los presidentes Banzer y Lagos, Panamá.	En la ocasión analizaron y evaluaron la agenda bilateral desarrollada hasta esa fecha que significó la realización de varias reuniones de las instancias bilaterales existentes y acordaron instruir a sus respectivas Cancillerías para convocar a una reunión a nivel de Ministros de Desarrollo Económico de ambos países, en Santa Cruz de la Sierra.
29-30.01.2001	Reunión de Ministros de Desarrollo, Infraestructura y Energía de Chile y Bolivia, Santa Cruz de la Sierra.	Se reunieron con el objeto de poner en marcha un programa de cooperación e integración entre el norte de Chile y el occidente de Bolivia, especialmente en tópicos que dicen relación con desarrollo regional, minería, energía, recursos hídricos e infraestructura y transporte.
20-22.04.2001	Reunión oficial entre los presidentes Banzer y Lagos, Quebec.	Se destacó el excelente estado por el cual atraviesan las relaciones bilaterales, las cuales persiguen actualmente incrementar los lazos de integración entre ambos países.
06.08.2001	Asume Jorge Quiroga como Presidente de Bolivia.	Reemplazó al fallecido Presidente Banzer para completar el periodo presidencial.
18.08.2001	Reunión oficial entre los presidentes Lagos y Quiroga, Santiago.	Se retomaron las conversaciones para sacar el gas por puertos chilenos.
23.11.2001	Reunión oficial de los presidentes Lagos y Quiroga, Lima.	Lagos definió el tema del gas como un asunto netamente comercial.

Fecha	Actividad	Comentarios
12.04.2002	Reunión oficial entre los presidentes Lagos y Quiroga, Costa Rica.	Los presidentes resolvieron examinar las medidas necesarias para otorgar las mayores facilidades que posibiliten la exportación de gas boliviano y sus derivados hacia terceros países, por un puerto en la costa de Chile. Con tal propósito convocaron una reunión de los equipos técnicos. Bolivia solicita incluir el tema de la soberanía en las negociaciones, siendo rechazado por Chile
02.05.2002	Se inician en Santiago las negociaciones formales de un acuerdo para sacar el gas boliviano por puertos chilenos.	Se revisaron aspectos técnicos, jurídicos y empresariales del acuerdo.
14.06.2002	Concluye la elaboración del borrador final del acuerdo.	
06.08.2002	Asume en Bolivia el Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.	Aumenta la oposición a las negociaciones en la sociedad boliviana y comienza una crisis política en Bolivia, imposibilitando alcanzar un acuerdo.

Fuente: Elaboración propia en base a los mensajes intercambiados entre el Ministerio de RR.EE. y el Consulado General de La Paz y las Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

V. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN LAS NEGOCIACIONES POR EL GAS NATURAL

V.a. LOS ACTORES GUBERNAMENTALES

Los principales actores gubernamentales en las negociaciones con Bolivia fueron el Presidente Ricardo Lagos y el Cónsul General en La Paz, Edmundo Pérez - Yoma. Otros, como la Cancillería, los Ministerios Civiles y las Fuerzas Armadas, ocuparon un papel secundario en el proceso de toma de decisiones, aunque al menos en los dos primeros casos importantes en su etapa de implementación.

El Presidente Ricardo Lagos fue el principal impulsor de las negociaciones con Bolivia; tuvo un rol muy activo y central mientras duraron, tal como afirma Pérez - Yoma: *“Puedo dar fe... de la especial atención que el Presidente Lagos puso al proyecto gasífero boliviano desde sus inicios. Sentí que había llegado a ser un asunto muy suyo”*⁴³².

De hecho fue del propio Presidente Lagos de quien, aun siendo presidente electo, nació la iniciativa de proponerle al Presidente Banzer conversar sobre las relaciones bilaterales cuando ambos se encontraron en la transmisión del mando del Presidente Battle de Uruguay. En una segunda reunión y ya como Presidente de Chile, fue él quien le ofreció al Presidente boliviano una concesión territorial en condiciones ventajosas para su país. Era tal su interés por normalizar las relaciones con Bolivia y en las negociaciones, que fue el único Presidente extranjero que asistió al funeral del Presidente Banzer.

La propuesta del Presidente Lagos al Presidente Banzer de retomar el diálogo y negociar una salida al gas boliviano por puertos chilenos, nació de su visión sobre la globalización y la forma de enfrentar sus desafíos y aprovechar sus ventajas. Como se señaló anteriormente, para ello era necesario integrarse a los mercados internacionales y a la región de manera de tener un mayor peso en el sistema internacional. En ese sentido, la estrategia del Gobierno de convertir a Chile en un *“país puerto y puente”* entre América del Sur y el Asia Pacífico, dependía en parte importante de mejorar las relaciones con Bolivia, país que, entre otros, conecta Chile con Brasil.

Cabe destacar que la propuesta del Presidente Lagos no incluía ceder soberanía y que su objetivo final con estas negociaciones era recuperar el diálogo y la confianza mutua con Bolivia, para posteriormente avanzar hacia una mayor integración que permitiera solucionar los problemas del pasado. El mandatario chileno declaró a la prensa boliviana que la concesión de una salida soberana al Pacífico es una posibilidad remota para Chile y que lo que el país puede facilitar es la salida de productos bolivianos, la suscripción de acuerdos comerciales y la integración física a través de la estructuración de los corredores bioceánicos⁴³³.

432 PÉREZ-YOMA, E.: *op. cit.*, pág. 28.

433 CG La Paz N°204 de 24.03.01.

El Presidente Lagos estaba convencido que una mayor interdependencia entre los dos países iba a permitir generar la confianza necesaria para mejorar las relaciones. El mandatario consideraba que las negociaciones eran clave para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países. Según el Presidente Lagos, lo que Chile ganaba era *“restablecer un diálogo con Bolivia, que los amigos bolivianos vieran que nosotros no podemos ser obstáculo para el desarrollo, que aceptamos que ellos decidan respecto de lo que son sus riquezas. Y como yo siempre le dije al sucesor de Banzer, el Presidente Quiroga: ‘Este es su gas, usted lo saca por donde quiera... ése no es mi problema. Lo único que yo quiero es ser fiel al espíritu de los acuerdos que nuestros antepasados suscribieron’”*⁴³⁴.

No se puede descartar que el mandatario chileno también haya estado interesado en pasar a la historia como el Presidente que restableció las relaciones con Bolivia y resolvió uno de los mayores problemas diplomáticos del país. Cabe tener presente lo sostenido por Patricio Navia en cuanto a que el mayor protagonismo internacional del Presidente Lagos, influyó en un aumento en su popularidad interna⁴³⁵.

La diversificación de la matriz energética del país fue otro factor importante que el Gobierno consideró en estas negociaciones, por los efectos políticos y económicos que podía tener para las empresas consumidoras y para el abastecimiento domiciliario. Esto se confirmó cuando el 2004 se produjeron los recortes en los envíos de gas natural desde Argentina, y el Gobierno fue fuertemente criticado por la oposición por su política energética y la alta dependencia del abastecimiento Argentino.

En Chile una variación en el precio del gas (y del petróleo) tiene efectos sobre la actividad económica, lo que a su vez tiene importantes repercusiones políticas. Cabe recordar que cuando el Presidente Lagos asumió el mando, Chile estaba recuperándose de los efectos de la crisis asiática en la economía, habiendo registrado el año anterior un crecimiento negativo por primera vez en muchos años, lo cual incidió en lo ajustada de su

434 VARGAS LLOSA, A.: *op. cit.*

435 NAVIA, P.: *op. cit.*

victoria en las elecciones presidenciales. En ese sentido, solucionar el diferendo con Bolivia y tener otra fuente de abastecimiento de gas natural, podía haber significado importantes réditos electorales al mandatario.

El interés e involucramiento en estas negociaciones queda demostrado en las ocho reuniones que el Presidente Lagos sostuvo con el Presidente Banzer y el Presidente Quiroga, en las cuales se definieron los principales aspectos del acuerdo que se terminó negociando y se adoptaron los compromisos más importantes. El mandatario también realizó gestiones frente a actores chilenos que podían afectar las negociaciones, tal como él mismo sostiene: *“Esto (las negociaciones) lo expliqué privadamente a influyentes diplomáticos chilenos, a los mandos de las Fuerzas Armadas y a otras personalidades chilenas. Mis antecesores, Aylwin y Frei, también habían realizado esfuerzos similares”*⁴³⁶.

Una vez fracasadas las negociaciones, el Presidente Lagos declaró en una entrevista al diario español *El País*, que *“lo de Bolivia lo considero como un fracaso personal. Con el Presidente de Bolivia es con quien más reuniones he tenido. Ha habido varias aproximaciones, pero cuando a un Presidente de Chile se le invita a discutir sobre la soberanía, obviamente no se puede aceptar”*⁴³⁷.

Frente al activo papel del Presidente Lagos, la Cancillería chilena consideraba que no había asuntos territoriales ni de límites pendientes con Bolivia, puesto que existe un Tratado vigente, y por tanto se mostraba menos dispuesta a negociar con Bolivia. Cabe mencionar, que en algunos sectores de la diplomacia tradicional y más conservadora existía el convencimiento de que *“las mejores relaciones con Bolivia es no tener relaciones”*.

En tal sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores fue en estas negociaciones un órgano más bien ejecutor de una decisión tomada en La Moneda por el Presidente Ricardo Lagos. Esto se demuestra en que en sus declaraciones la Ministra de Relaciones Exteriores, Soledad Alvear, reiteraba el discurso oficial sobre la disposición de Chile a

436 LAGOS, R.: *Así lo... , op. cit.,* pág. 333.

437 *La Segunda: Entrevista a Ricardo Lagos, 27 de mayo de 2004.*

perfeccionar el acceso de Bolivia al mar⁴³⁸, sin que ello implicara ceder soberanía territorial y que Chile estaba dispuesto a reanudar relaciones diplomáticas en cualquier momento si La Paz accedía a ello⁴³⁹.

La Ministra no participó en el grupo negociador del acuerdo, pero acompañó al Presidente en varias de sus reuniones con sus homólogos y mantuvo reuniones respecto de las negociaciones con los cancilleres bolivianos. Cabe recordar, que la Ministra Alvear no era el candidato del Presidente Lagos para ocupar el cargo, que no tenía mayores conocimientos en materia internacional y que las relaciones entre ellos no pasaban de ser formales.

Es preciso señalar, que casi totalidad de los representantes de la Cancillería que se vieron involucrados en las negociaciones provienen del ámbito político, con la única excepción de Cristián Barros que es diplomático de carrera, pero perteneciente al partido demócratacristiano, mismo de la Canciller y del Cónsul en La Paz⁴⁴⁰.

A través de la Cancillería, en todo caso, se tienen que haber procesado algunos factores externos que fortalecían la decisión de negociar con Bolivia. La simpatía que la aspiración marítima boliviana despertaba en algunos presidentes en América del Sur, fue uno de ellos. Durante el Gobierno de Lagos la aspiración marítima boliviana fue ganando apoyos entre los cuales destacaron los de Hugo Chávez y de Néstor Kirchner. Desde ese punto de vista, alcanzar un acuerdo con Bolivia podía mejorar ostensiblemente la posición de Chile en la región. Además, podía ser mostrado como un claro ejemplo de una política latinoamericana por parte de Chile en momentos que era cuestionada por algunos países por su acercamiento con Estados Unidos, después de la firma del TLC con ese país.

Asimismo, la intervención del Perú que resultó ser un factor muy importante en el fracaso de las negociaciones⁴⁴¹, era una demostración de la importancia de resolver el

438 Revista Foro 21: *op. cit.*

439 CG La Paz N°346 de 30.05.01.

440 PÉREZ-YOMA E.: *op. cit.*, págs. 93 y 94.

441 CG La Paz N°058 y N°061 de 21.01.02 y 28.01.02, respectivamente.

problema bilateral en el contexto de las relaciones exteriores del país con terceros.

El Cónsul General en La Paz, Edmundo Pérez Yoma, fue el actor que después del Presidente siguió más de cerca las negociaciones, las cuales apoyaba, participando en reuniones al más alto nivel acompañando al Presidente Lagos y como miembro del reducido Grupo Negociador. Su nombramiento, en junio del 2001, fue visto como un reflejo del compromiso político y la decidida voluntad del Gobierno chileno de priorizar acuerdos con Bolivia.

Edmundo Pérez – Yoma fue nombrado por el Presidente Lagos con amplios márgenes de acción, tal como señala el propio Pérez Yoma en su libro sobre las negociaciones con Bolivia en el que sostiene: “[c]umplía un encargo del Presidente Ricardo Lagos...el encargo del Presidente consistió básicamente en mejorar el nivel de las relaciones chileno-bolivianas y en entregar oficialmente a Bolivia las máximas facilidades para que pudiera sacar su gas por el Océano Pacífico”⁴⁴². Esta “misión” habría sido propuesta por el propio Pérez Yoma al Presidente Lagos por su convencimiento de la necesidad de mejorar las relaciones con Bolivia. En todo caso, las conversaciones entre los Presidentes habían comenzado mucho antes.

Pérez Yoma no puede ser considerado como un miembro o representante de la Cancillería, a la que pertenecía formalmente, al ser un embajador político cuya designación y permanencia en el cargo dependen exclusivamente del Presidente. Con el Presidente lo unía el interés por mejorar las relaciones con Bolivia y durante su gestión mantuvo una línea directa con el mandatario. De ello se da cuenta en mensajes oficiales enviados desde el Consulado General a la Cancillería, como por ejemplo, en el que se informa que el “*día 19 de marzo me trasladé a Arica convocado para una reunión con S.E. el Presidente de la República. A partir de esa fecha debí permanecer en Santiago, de acuerdo a lo dispuesto por la Sra. Ministra, para cumplir diversas actividades relacionadas con mi misión en Bolivia. Con posterioridad, la Sra. Ministra dispuso que*

⁴⁴² PÉREZ-YOMA, E.: *op. cit.*, pág. 21.

integrara la comitiva que acompañó a S.E. el Presidente de la República a San José de Costa Rica”⁴⁴³.

El Cónsul General era un actor con larga trayectoria política, perteneciente al Partido Demócrata Cristiano, hecho que en todo caso lo acercaba más con la Canciller que con el Presidente. Junto con su trayectoria política, el papel de Pérez Yoma en las negociaciones se deriva, principalmente, de su experiencia en las negociaciones de límites con Argentina y de las responsabilidades propias de su cargo. Como Cónsul General en La Paz, sostuvo una serie de reuniones con altas autoridades bolivianas, conocía el detalle de las negociaciones y tenía el conocimiento de la situación interna boliviana.

En varios mensajes intercambiados entre la Cancillería y el Consulado General en La Paz se señalaba que los mandatos de los presidentes de avanzar hacia una integración en distintas áreas, estaban siendo seguidos tanto por la Cancillería como por los ministerios del área económica. La participación de los Ministerios Civiles, en este caso el Ministerio de Economía y Energía, fue producto de las características e implicancias de lo que se estaba negociando y que incluía temas económicos, energéticos y mineros. Este Ministerio, cuyos ministros durante las negociaciones fueron los demócratacristianos José de Gregorio y Jorge Rodríguez Grossi, dirigió el Grupo de Trabajo Técnico para el gasoducto.

Es así como siguiendo el mandato presidencial los Ministros de Economía y de Obras Públicas de Chile, José de Gregorio y Carlos Cruz, y el Ministro de Desarrollo Económico de Bolivia, Carlos Saavedra, se reunieron en Santa Cruz de la Sierra los días 29 y 30 de enero de 2001. *“El gas ocupó un lugar central en la agenda de esa reunión celebrada en enero y De Gregorio señala que incluso ambos viajaron a Santa Cruz para contactarse con directivos de las empresas energéticas que operan en Bolivia”⁴⁴⁴.* Asimismo, en noviembre del 2001, el Ministro de Economía chileno se reunió en Santiago con el Ministro de Desarrollo Económico de Bolivia, Carlos Kempff, para darle a conocer las posibilidades que ofrecía Chile para exportar el gas.

⁴⁴³ CG La Paz N°277 de 18.04.02.

⁴⁴⁴ PÉREZ-YOMA, E.: *op. cit.*, pág. 48.

La importancia que la llegada de gas natural boliviano tenía para Chile en términos de diversificación de las fuentes de abastecimiento, para la generación energética y, en definitiva, para la actividad económica, pueden haber significado que este Ministerio haya tenido un rol importante en las negociaciones, no solo como ejecutor de las decisiones del Presidente sino, también, como promotor de las mismas. De hecho, el Ministerio de Economía, del cual depende la Comisión Nacional de Energía, recomendó negociar con Bolivia como una forma de disminuir los efectos de una posible disminución de la oferta de gas argentino.

Las negociaciones del gas y resolver la más que centenaria disputa con Bolivia, tenían importantes consecuencias geopolíticas, ya que mejorarían las relaciones con ese país eliminando una hipótesis de conflicto bélico. Esto también tendría implicancias en las relaciones de Chile con Perú, un tradicional aliado de Bolivia, país con el cual también mantiene relaciones por momentos distantes marcadas por conflictos del pasado.

Asimismo, las tratativas tenían aparejadas otras consideraciones geopolíticas relacionadas con el hecho de tener o no un enclave boliviano en el territorio o la posibilidad de un corredor soberano de ese país, lo que podía significar dividir el país o dejar de tener frontera con Perú, sin llegar a pensar en lo que implica en términos del mar territorial. Esto último fue especialmente importante para que se optara por una solución que no significara una cesión de soberanía.

Estas consideraciones geopolíticas eran especialmente sensibles en las Fuerzas Armadas y su opinión fue considerada por el Gobierno, siendo informados sobre las negociaciones por el propio Presidente de la República, tal como el mismo lo declaró.

No obstante, no hay menciones en la mensajería intercambiada entre la Cancillería y el Consulado General, sobre la participación de representantes de las Fuerzas Armadas en reuniones sobre el proyecto o de cuál fue su posición respecto del mismo, a pesar de que sus opiniones pudieron haber sido consideradas por quienes sí participaron en las negociaciones, al incluir temas territoriales y geopolíticos importantes.

Las Fuerzas Armadas, en todo caso, no se opusieron a las negociaciones con Bolivia y al contrario mostraron una posición positiva respecto de las mismas, al entender

que no incluían la cesión de soberanía. Tema que el mismo Presidente se encargó de comunicarle a los altos mandos. Esto se desprende de artículos y exposiciones realizadas por miembros de las Fuerzas Armadas en momentos que se desarrollaban las negociaciones.

Así es el caso de la exposición del General de Ejército (r) Roberto Arancibia Clavel ¿Es posible una salida al mar para Bolivia?⁴⁴⁵ Y el artículo del Capitán de Fragata, Javier Sánchez, “*Mediterraneidad de Bolivia: efectos geopolíticos de una eventual salida al Pacífico*”⁴⁴⁶, en las cuales no hay una oposición a las negociaciones, pero sí recomendaciones de realizarlas con cautela.

Cabe también mencionar las palabras del General Juan Emilio Cheyre, quien durante las negociaciones era el Comandante en Jefe del Ejército, en el sentido de que las Fuerzas Armadas tienen un ánimo positivo para resolver los temas pendientes (con Perú y Bolivia) y que él era favorable a renovar las negociaciones de Charaña, antes descrita, que contemplaban la cesión de una franja territorial al norte del país en la frontera con Perú⁴⁴⁷.

Respecto de la Armada, la más tradicional y conservadora de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, el propio Comandante en Jefe entre los años 2001 y 2005, Almirante Miguel Vergara, declaró a la prensa estar “*de acuerdo con llegar a todo tipo de conversaciones con Bolivia, pero teniendo presente que los asuntos de soberanía son tan sensibles que deben ser conversados muy calmadamente y con mucha prudencia*”⁴⁴⁸.

Una editorial publicada el año 2002 sobre las relaciones con Bolivia de la Revista de Marina, perteneciente a la Armada de Chile, es aún más clara. En ella se señala que “*nada se opone, en suma, a que el negocio del gas natural boliviano transportado y procesado a través de territorio chileno y exportado por uno de sus puertos sea analizado,*

445 ARANCIBIA CLAVEL, R.: “¿Es posible una salida al mar para Bolivia?” presentación en el Seminario “Chile, Bolivia y el Mar a 100 años del Tratado”, Universidad Finis Terrae, Santiago, 2004.

446 SÁNCHEZ, J.: “*Mediterraneidad de Bolivia: efectos geopolíticos de una eventual salida al Pacífico*” en Revista de Marina núm. 4, 2002.

447 La Tercera, 01.08.2010, recuperado de internet:

(<http://www.latercera.com/noticia/politica/2010/08/674-280847-9-jaime-ravinet-este-es-un-gran-momento-para-resolver-el-tema-maritimo-con-bolivia.shtml>).

448 Declaraciones a la Prensa, septiembre de 2003, recogidas por agp.org, recuperado de internet: (<http://www.nadir.org/nadir/initiativ/agp/free/imf/bolivia/txt/2003/0920goni.htm>).

*como corresponde, conforme a sus méritos y en la perspectiva de un beneficio mutuo para ambos países. De este punto de vista es lógico, en consecuencia, que el país otorgue las mayores facilidades”*⁴⁴⁹.

V.b. LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES

Los principales actores no gubernamentales con participación en estas negociaciones, empresarios, partidos políticos de derecha y la opinión pública, en principio se mostraban poco proclives a negociar con Bolivia, pero finalmente terminaron sumándose a la propuesta del Gobierno.

Los empresarios fueron los actores más importantes en el proceso, apoyando la alternativa de sacar el gas natural boliviano por puertos chilenos. Lo cual, a su vez, habría incidido en la posición de los partidos de oposición y las Fuerzas Armadas, actores con los cuales mantienen estrechos vínculos, y la opinión pública.

La llegada de gas natural boliviano era un proyecto al menos atractivo para las empresas distribuidoras de energía y generadoras de electricidad de la zona central del país (pertenecientes a importantes grupos económicos) que se abastecían de gas natural proveniente de Argentina. Sobre todo considerando que ya había indicios de que el abastecimiento desde dicho país podía verse afectado y que las reservas de gas boliviano en ese entonces conocidas eran mayores que las argentinas. De hecho, la SOFOFA (gremio empresarial que representa a las principales industrias) había expresado su preocupación por posibles recortes en el gas proveniente de Argentina y el aumento en los costos que significaría para las industrias que lo utilizan intensivamente.

Asimismo, la posible instalación de una termoeléctrica de gas natural en el norte habría favorecido a las empresas mineras, principal sector industrial de Chile y un fuerte consumidor de energía. Por otra parte, Semptra, la empresa norteamericana que iba a distribuir el gas en Estados Unidos, pretendía también llevar el gas a Santiago donde

⁴⁴⁹ Editorial: “Relaciones Bilaterales de Chile y Bolivia” en *Revista de Marina* núm. 4, 2002.

participaba en su distribución⁴⁵⁰.

Más concreto aún, el negocio del gas boliviano era multimillonario con inversiones que se estimaban en esos momentos de alrededor de 4.5 mil millones de dólares, de los cuales una parte quedaría en Bolivia por impuestos y regalías y otra en Chile por la construcción de la planta gasificadora, un puerto y otras industrias vinculadas al proyecto⁴⁵¹. Sólo la construcción de la planta de tratamiento del gas demandaba una inversión de 2 mil millones de dólares. En todos esos negocios podían haber participado empresas chilenas.

Como ejemplo, el empresario chileno José Yuraszeck sostuvo contactos directos con ejecutivos de Pacific LNG, con el propósito de estudiar la posibilidad de que el gasoducto llegara al puerto de Patillos, de propiedad de la Sociedad Sal Lobos S.A. y de cuyo directorio él era Presidente⁴⁵². Esto habría significado importantes ingresos a la empresa por concepto de servicios portuarios y venta de terrenos aledaños. Cabe mencionar que Yuraszeck es miembro de la UDI, partido de oposición que apoyó las negociaciones.

Las negociaciones para sacar el gas boliviano por puertos chilenos incluían distintas materias más allá de la construcción de gasoductos y plantas de tratamiento del gas para su exportación. El acuerdo también consideraba temas hídricos, mineros y comerciales, con atractivas posibilidades de negocios para el empresariado chileno. Los recursos hídricos, por ejemplo, son de especial interés en una región árida y para la gran minería del cobre la cual utiliza este recurso en forma intensiva. Un acuerdo sobre recursos hídricos se podía traducir en una mayor llegada de aguas bolivianas a los ríos chilenos, lo que tendría consecuencias económicas positivas en una región donde existe una alta carestía de agua tanto para el consumo humano como industrial (minería). Vinculado con lo anterior, estaba el hecho que de cada barril de gas que llegara a Chile se podía obtener un litro de agua.

450 CG La Paz N° 724 de 01.09.02.

451 CG La Paz N° 724 de 01.09.02.

452 CG La Paz N° 682 de 19.08.02.

Los partidos políticos de derecha tradicionalmente más conservadores cuando se trata de temas territoriales, se han opuesto a acercamientos con Bolivia y son absolutamente contrarios a ceder soberanía⁴⁵³. En un documento sobre la mediterraneidad boliviana de un Instituto de centro derecha denominado Libertad, se señalaba el 2004: “*En nuestra opinión ha llegado el momento de ser completamente claros: Bolivia nunca tendrá costa soberana al Pacífico; pero si es posible, si ese país se convence de ello, generar una nueva relación que integre a ambas sociedades mucho más de lo que están en este momento*”⁴⁵⁴. Según este documento las negociaciones sostenidas con Bolivia no solucionan nada y solo han alentado esperanzas que han hecho daño a todas las partes.

En todo caso, respecto de estas negociaciones, Pablo Longueira, Presidente de la UDI, señaló que su partido iba a ayudar a que el gas boliviano pasara por Chile. El Senador Jaime Orpis, del mismo partido y representante de la norteña región de Tarapacá, también respaldó las negociaciones del Presidente Lagos para que el gas pasara por Chile⁴⁵⁵. El Alcalde de Santiago, Joaquín Lavín, también de la UDI y ex candidato presidencial, incluso tenía pensado viajar a La Paz en junio de 2002 para respaldar un eventual acuerdo gasífero entre Chile y Bolivia⁴⁵⁶. La Prensa boliviana también hizo mención a un trueque territorial sugerido por el Senador Carlos Cantero, independiente cercano al otro principal partido de oposición, Renovación Nacional, y representante de la región de Antofagasta. El Senador propuso dar una franja soberana para Bolivia para acceder al Pacífico a cambio de un enclave para Chile en Puerto Suarez⁴⁵⁷.

Este cambio en la postura tradicional de los partidos políticos de derecha, se origina en las ventajas económicas y las posibilidades de negocios que un acuerdo con Bolivia podía conllevar y el hecho que no se estuviera negociando soberanía. Cabe reiterar el estrecho vínculo que existe entre el empresariado y los partidos de derecha.

La prensa chilena, controlada por los principales grupos empresariales del país y la derecha neoliberal, realizó un permanente seguimiento de las negociaciones. Incluso

453 CG La Paz N°275 de 18.04.02.

454 Instituto Libertad: *La mediterraneidad de Bolivia: urge un cambio conceptual. Marzo del 2004. Recuperado de Internet:*(<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&side=431>).

455 CG La Paz N°283 del 19.04.02.

456 CG La Paz N°337 del 06.05.02.

457 CG La Paz N°283 de 19.04.02.

los medios chilenos sacaron a la luz informaciones sobre las negociaciones secretas, lo que fue inmediatamente transcrito por los medios bolivianos, tal como aconteció con una crónica del director de *La Tercera* publicada en septiembre del 2001 donde informaba sobre el diálogo secreto Chile-Bolivia⁴⁵⁸. Esto se refleja en los informes de prensa remitidos por el Consulado General, como ejemplo, en el mensaje 338 en el cual se señala que “*todos los medios escritos locales publican extractos de la entrevista que el Embajador Sr. Pérez Yoma efectuó a La Tercera*”⁴⁵⁹.

Al menos desde mediados del año 2002, los medios de prensa chilenos más importantes adoptaron una posición a favor del gasoducto, toda vez que la oferta chilena no incluía la cesión de soberanía, y por los efectos positivos que el proyecto tendría para la economía principalmente en cuanto a la posibilidad de contar con otra fuente de energía. Tanto así que en diciembre de 2002, según un informe del Consulado, medios bolivianos sostenían que el Gobierno de su país estaba recibiendo fuertes presiones de grupos económicos chilenos que trataban de influir en la decisión que debía tomar la administración, mencionando al Grupo Edwards propietario de *El Mercurio*, *La Segunda* y otros medios de comunicación chilenos⁴⁶⁰.

No obstante lo anterior, la publicación de algunos detalles de las negociaciones secretas por la prensa chilena a sabiendas de que iban a ser reproducidos inmediatamente en Bolivia⁴⁶¹, con el impacto negativo que eso podía tener para las mismas, podría interpretarse como una forma de impedir o poner trabas a su concreción. La filtración de las negociaciones hecha por *La Tercera* en septiembre del 2001, tuvo su origen en sectores nacionalistas dentro del empresariado, la Cancillería y los partidos de derecha que pensaban que aunque se tratase de una cesión temporal, las negociaciones podían terminar en el futuro en una pérdida de soberanía o generar problemas geopolíticos y de seguridad para Chile. De ahí que inmediatamente conocida esa publicación, tanto el Presidente Lagos como la Ministra Alvear hicieran declaraciones públicas aclarando que no se estaba negociando soberanía, buscando tranquilizar a los sectores más reacios a negociar con

458 PÉREZ-YOMA, E.: *op. cit.*, pág. 69.

459 CG La Paz N°338 de 28.05.01.

460 CG La Paz N°043 de 27.12.02.

461 CG La Paz N°524 de 09.09.01.

Bolivia.

La prensa fue un medio muy utilizado por todos los actores para dar a conocer sus posiciones y tratar de influir en las negociaciones. A pesar de que el Presidente Lagos se mostraba muy cauteloso en dar a conocer detalles a la prensa, realizó varias declaraciones que al menos en dos ocasiones tuvieron el efecto de provocar reacciones adversas en Bolivia, por lo que pueden haber estado dirigidas más bien al público chileno en el sentido de aclarar la posición del Gobierno en cuanto a que no se estaba negociando soberanía. La primera de ellas ocurrió después de una reunión con el Presidente Quiroga en Lima, cuando declaró que las negociaciones eran meramente comerciales (por tanto no políticas y no para tratar soberanía) y la segunda, cuando señaló que “*Bolivia no condicionó el gas a una salida marítima*”⁴⁶² en las negociaciones y conversaciones entre los dos países.

Al igual que el Presidente Lagos, otros actores políticos también recurrieron a la prensa como medio para dar a conocer sus posturas respecto de las negociaciones. Tanto la Canciller, como el Cónsul General en La Paz, el Senador Sergio Bitar (representante de la región de Tarapacá) y otros políticos hicieron declaraciones a la prensa. Cabe destacar también las declaraciones del Senador Bitar en mayo del 2001 en las cuales sostuvo que se podía estudiar una salida al mar para Bolivia que no ponga en juego la soberanía de Chile⁴⁶³. La Ministra Soledad Alvear también se refirió a las negociaciones y utilizó la prensa para dar a conocer la posición de Chile. Como ejemplo, están sus declaraciones en el sentido de que estaba “*la disposición de Chile a perfeccionar el acceso de Bolivia al mar, sin que ello implique ceder soberanía territorial*”⁴⁶⁴.

La prensa tiene en Chile un poder muy alto de influencia sobre la opinión pública. En este caso en particular, la opinión pública también se ve afectada por factores históricos que se relacionan con los efectos de la Guerra del Pacífico, antes descritos, y que dejaron sentimientos de una nación victoriosa en Chile y una percepción masificada que no hay temas pendientes con Bolivia. Asimismo, hay un nacionalismo latente y una desconfianza que afectan a la posiciones de la opinión pública respecto de Bolivia.

462 CG La Paz N°283 de 19.04.02.

463 CG La Paz N°303 de 14.05.01.

464 CG La Paz N°346 de 30.05.01.

Tal como sostiene el sociólogo chileno Tomás Moulian, “*existe en nuestro país una gran cantidad de temas cuyo tratamiento despierta pasiones desproporcionadas. A causa de ello son evitados por columnistas, intelectuales o políticos, puesto que el costo de abordarlos es demasiado alto... Uno de los asuntos que despierta reacciones viscerales es manifestarse a favor de la concesión de un acceso marítimo a Bolivia. Cuando alguien osa pronunciarse sobre el tema, se arriesga a ser acusado de vulnerar intereses nacionales y de cometer el pecado de mancillar el heroísmo de nuestros soldados caídos en combate*”⁴⁶⁵.

Por estos motivos, la opinión pública era y es mayoritariamente contraria a otorgar una salida soberana a Bolivia, siguiendo la política oficial de que no hay temas limítrofes pendientes. Como sostiene Luis Maira, “*la política hacia Bolivia es una política de Estado que cuenta con el apoyo de las principales fuerzas políticas -de Gobierno y de oposición- (...) En el curso de los años los historiadores e internacionalistas chilenos han construido una posición articulada y fuerte en relación a los problemas que han existido con Bolivia. Esta ha sido bien difundida y cuenta con un amplio respaldo social interno, al punto que encuestas recientes de opinión pública muestran que cerca de un 85% de los chilenos consideran adecuada y justa la actitud del país y desean preservarla, negándose a las perspectivas de una salida al mar para Bolivia*”⁴⁶⁶.

Al respecto, un documento muy revelador es la Encuesta Nacional Bicentenario de 2012, la cual presenta los resultados de cinco encuestas realizadas los años 2006, 2008, 2010, 2011 y 2012 en las que se consultó sobre qué debería hacer Chile frente a la solicitud boliviana de una salida al mar. El 2006 un 33% de los encuestados apoyó la alternativa de no darle nada a Bolivia, mientras que un 47% aceptaba otorgarle beneficios económicos para que ocuparan puertos chilenos, y un 13% una franja de territorio que les permitiera una salida al mar. Seis años después los resultados fueron un 54% a favor de no darle nada, un 28% solo beneficios económicos, y un 11% una franja de territorio para que saliera al mar⁴⁶⁷.

465 MOULIAN, T.: *Mar para Bolivia una exigencia histórica*, septiembre 2003, recuperado de Internet: (<http://www.alainet.org/images/El%20Chile%20que%20quiere%20mar%20para%20Bolivia-3.pdf>).

466 MAIRA, L. y MURILLO, J.: *op. cit.*, pág. 25.

467 Encuesta Nacional Bicentenario Universidad Católica Adimark 2012, recuperado de Internet: (<http://politicaspUBLICAS.uc.cl/>).

La encuesta muestra que la actitud de los chilenos ante la demanda boliviana se ha ido endureciendo con los años. Cabe destacar, en todo caso, que el año 2006, vale decir tres años después de fracasadas las negociaciones para sacar el gas boliviano por puertos chilenos, el apoyo a dar concesiones sin soberanía era alto, lo que se explica en la labor de convencimiento realizado por las autoridades y la prensa en la población de las ventajas que tendría para el país la llegada de gas boliviano, reforzado por la grave crisis en el abastecimiento de gas natural desde Argentina del año 2004. El apoyo a una salida soberana al mar se mantuvo siempre baja y casi sin variaciones significativas.

En otra encuesta, esta vez del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), ante la pregunta sobre las mejores alternativas para resolver la demanda de Bolivia los resultados fueron los de la tabla a continuación, coincidiendo con la anterior en cuanto al endurecimiento en la posición hacia la demanda, demostrando el apoyo mayoritario en la población de Chile a mantener el *status quo* en las relaciones bilaterales.

Los resultados de la encuesta para el año 2002, contrastan con los de otra encuesta realizada en abril de ese mismo año por el periódico *La Tercera*. En ella, un 69,1% de los encuestados apoyó el arriendo de un puerto a Bolivia para que exporte su gas y un 30,9% la rechazó⁴⁶⁸. La diferencia entre ambas encuestas se puede originar en el interés de los grupos económicos y políticos detrás de *La Tercera* en mostrar un apoyo a las negociaciones y así influir en la opinión pública. Esta sería otra demostración del interés del empresariado en que Bolivia escogiera a Chile para exportar su gas.

Cuadro N°4. Encuesta sobre mejores alternativas para resolver la demanda marítima boliviana

	2001	2002	2005
Uso de una franja costera sin soberanía	7%	26%	15%
Franja al norte de Arica con soberanía	18%	4%	4%
Dejar las cosas como están	67%	64%	76%

Fuente: Encuesta CERC 2005

La importancia que se le otorgaba a la opinión pública en las negociaciones con Bolivia quedó reflejada en un mensaje del Consulado General de Chile en La Paz en el que se daba cuenta de una reunión entre Pérez-Yoma y el Canciller Carlos Saavedra. En

468 CG La Paz N°283 de 19.04.02.

él se señalaba que Chile está “esperando de parte de ellos algún ofrecimiento concreto que hiciera este tratado más fácil de digerir por la opinión pública chilena. Le manifesté que el solo paso del gasoducto y la instalación de la planta nos traían más problemas que beneficios... Le hice hincapié en que entendíamos que la opinión pública boliviana tenía mucho peso en estas decisiones pero que eso mismo se aplicaba para la opinión pública chilena y por consiguiente, Bolivia tenía que hacer los gestos necesarios para conquistarla”⁴⁶⁹.

Lo anterior también se deduce del hecho que el propio Presidente Lagos se opusiera a dar a conocer a la opinión pública las negociaciones. Consultado al respecto, el Presidente Lagos declaró en una entrevista “[S]í, absolutamente discreto. Hubo dos personeros por el lado nuestro y dos por el lado boliviano”... “Queríamos plantear esto en público una vez que estuviera concluido”⁴⁷⁰. En un mensaje de la Cancillería al Consulado General, en una reunión que el Presidente Lagos sostuvo con el Presidente Banzer en Quebec y ante el comentario del Canciller boliviano de sociabilizar estas materias con las opiniones públicas, el Presidente chileno aludió a la necesidad de ser cuidadosos con la prensa y que en ese sentido los avances políticos son más difíciles si se hacen públicos ciertos temas⁴⁷¹.

En todo caso, el Presidente Lagos confiaba en poder conseguir el apoyo de la opinión pública una vez se dieran a conocer las negociaciones. “Siempre he creído que cuando se habla a la gente con la dignidad y transparencia que merecen, sin importar el asunto, es posible ganar su apoyo. En ese momento pensé que si avanzábamos lo suficiente, le explicaría a la gente por qué era necesario ese acuerdo, por qué necesitábamos terminar con nuestras rencillas y por qué la mejor opción posible era la solución en la que estábamos trabajando. Una y otra vez, los chilenos me corroboraron que era lo suficientemente maduros como para aceptar políticas difíciles si yo hacía el esfuerzo de explicarles lo que estaba haciendo y por qué”⁴⁷².

Cabe mencionar que dentro de la alianza de gobierno, el Partido Socialista ha

469 CG La Paz N°855 de 21.10.02.

470 VARGAS LLOSA, A.: *op. cit.*

471 Ministerio Relaciones Exteriores No.118 a CG La Paz de 25.04.01.

472 LAGOS, R.: *Así lo..., op. cit.*, pág. 333.

mostrado abiertamente su apoyo a dar una solución a la aspiración marítima boliviana. Así lo señaló su Presidente, Gonzalo Martner, en septiembre del 2003 y también quedó reflejado en un documento posterior del partido. En el documento “Renovación Socialista” del año 2008, un sector del partido llegaba incluso a plantear resolver la aspiración boliviana a través de una salida soberana al mar⁴⁷³. El Ministro del Interior, José Miguel Insulza, pertenece al PS y fue quien participó en nombre del Presidente Lagos las ceremonias de transmisión del mando del Presidente Gonzalo Sánchez de Losada. Su viaje fue una demostración de que Chile seguía interesado en el gasoducto.

Los alcaldes de las ciudades en las cuales se podía haber realizado la concesión a Bolivia también se convirtieron en actores relevantes. La salida del gas boliviano por puertos chilenos podía tener un efecto socio-económico positivo para las regiones del norte del país, al representar una fuente de empleo y de generación de recursos en regiones con tasas de desempleo altas y baja población. Esto resultaba especialmente relevante para los alcaldes de dichos puertos.

Para Arica, Iquique y otros puertos al norte de Chile, este proyecto resultaba muy atractivo, ya que se podía convertir en un polo de desarrollo económico y fuente de empleo. A modo de ejemplo, en el año 2002 el puerto de Arica movía un 60% de las exportaciones bolivianas lo que tenía un alto impacto en la actividad portuaria y económica de esa ciudad.

Por ello, a principios del 2002 los alcaldes de Arica, Carlos Valcarce, y de Iquique, Jorge Soria, visitaron La Paz para atraer el gasoducto hacia sus puertos⁴⁷⁴. Posteriormente, los alcaldes de Mejillones y Tocopilla, acompañados del Intendente de la Segunda Región, también viajaron a Tarija con el mismo propósito. La Municipalidad de Iquique llegó a ofrecer una salida al mar para Bolivia, además de un terreno que le permitiera construir una planta para exportar su gas natural. Esto fue informado a través de un comunicado por el Alcalde Jorge Soria quien, además, envió cartas en tal sentido a los presidentes Lagos y Quiroga⁴⁷⁵.

⁴⁷³ Recuperado de la página oficial del Partido Socialista de Chile, ver (<http://socialismo-chileno.org>).

⁴⁷⁴ CG La Paz N°142 de 28.02.02 y N°181 14.03.02.

⁴⁷⁵ CG La Paz N°612 de 03.11.01.

Estos mismos argumentos se aplican a los parlamentarios que representan a las regiones donde se encuentran esos puertos. A los parlamentarios de oposición antes mencionados, cabe agregar al Senador Sergio Bitar, representante de la región de Tarapacá, fronteriza con Bolivia y Perú, y miembro del Partido por la Democracia, mismo del Presidente Lagos.

El Senador Bitar había promovido negociaciones para sacar el gas boliviano por puertos chilenos a mediados de la década anterior. Como Senador visitó La Paz a principios de marzo 2002 “*donde mantuvo reuniones informativas con parlamentarios, académicos, representantes del Ejecutivo y de la prensa boliviana*”⁴⁷⁶. En la visita, Bitar se reunió con el Canciller y el Ministro de Desarrollo Económico de Bolivia con quienes intercambió opiniones sobre la importación de gas boliviano. Se reunió también con el Presidente del Senado y el Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado.

Anteriormente, en mayo del 2001, el Senador había manifestado la necesidad de restablecer relaciones a nivel de embajadores y avanzar hacia un tratado de libre comercio e inversión. También habló de promover un plan de infraestructura (corredores bioceánicos), y que era muy posible estudiar una salida al mar que no pusiera en juego la soberanía de Chile⁴⁷⁷.

VI. REFLEXIONES FINALES

Las negociaciones para sacar el gas natural boliviano por puertos del norte de Chile, las principales de los últimos veinte años y en las que Bolivia estuvo más cerca de volver al mar aunque fuera con un estatus semi soberano, pudieron haber constituido el punto de partida para resolver el mayor problema que afecta las relaciones exteriores de Chile.

Así era como lo entendía el Presidente Lagos quien, junto con el Cónsul en La Paz, fue el principal actor e impulsor de las negociaciones. Éstas abarcaban distintos ámbitos

⁴⁷⁶ CG La Paz N°146 de 01.03.02.

⁴⁷⁷ CG La Paz N°303 de 14.05.01.

de la relación bilateral y habrían significado un fuerte impulso a la integración entre ambos países y en la región, considerando la ubicación estratégica de Bolivia.

En las decisiones de los principales actores influyeron principalmente factores individuales (vinculados con el estilo de conducción de las relaciones exteriores del Presidente y su percepción sobre cómo enfrentar la globalización), económicos, geopolíticos, históricos y externos (derivados de las relaciones de Chile con el resto de la región). Los factores económicos fueron especialmente importantes para que los partidos políticos de derecha, los empresarios y la opinión pública apoyaran las negociaciones. De acuerdo con la revisión que se hizo de las negociaciones secretas, otro actor que pudo haber influido en las negociaciones fue el Ministro de Economía y Energía.

Todos estos actores terminaron finalmente apoyando las negociaciones, incluso la opinión pública y los partidos políticos de derecha, tradicionalmente opuestos a negociar con Bolivia materias de límites. Esto se debió tanto a las ventajas económicas potenciales que conllevaba para el país y para el empresariado, como al hecho de que no consideraba la cesión de soberanía.

El hecho que las negociaciones fueran secretas puede haber incidido en que no hubiera un involucramiento más directo y abierto de éstos y otros actores. Esto es especialmente importante en el caso del Congreso y de las Fuerzas Armadas.

El fracaso de las negociaciones indica que hubo un error de parte de Chile en no entender que en Bolivia el tema del negocio del gas y la aspiración marítima estaban relacionados, y que factores históricos y de política interna en ese país, potenciados por la intervención del Perú, tenían mayor peso en ese país que los intereses económicos. Esto muestra un cierto voluntarismo del Presidente Lagos al pensar que aumentando la interdependencia entre ambos países, a través de un acuerdo amplio que entre otros varios temas involucraba el tema marítimo, se podrían solucionar los problemas más profundos de la relación.

CAPÍTULO VI.

ENTRE LA INVASIÓN A IRAK Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS

I. INTRODUCCIÓN

A comienzos del año 2003, el Gobierno de Ricardo Lagos se vio enfrentado a una difícil situación cuando el Gobierno de George W. Bush buscó que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas apoyara la invasión a Irak para derrocar a Saddam Hussein. En esos momentos Chile era uno de los diez miembros no permanentes del Consejo de Seguridad y se especulaba que, si apoyaba a Estados Unidos, aumentaban las posibilidades de que el Presidente Bush lograra obtener la autorización del Consejo legitimando la invasión.

Esto ocurría en momentos en que las relaciones entre ambos países pasaban por un buen momento y acababan de concluir las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio (TLC), uno de los principales objetivos de la política exterior y comercial de Chile desde el retorno a la democracia. Las negociaciones del TLC habían concluido en diciembre del 2002, luego de doce años de tratativas, y se encontraba en el Congreso norteamericano para su aprobación, donde había mayoría del Partido Republicano a favor de la invasión a Irak.

El Gobierno chileno recibió fuertes presiones de altas autoridades norteamericanas para que apoyara la invasión, asunto que era considerado como vital por Washington y un tema muy sensible para el Presidente Bush; de lo contrario, las relaciones bilaterales y la aprobación del TLC se podían ver afectadas. En esos momentos, entre los principales objetivos de política exterior de Chile figuraba el fortalecimiento del multilateralismo y el desarrollo de una participación activa internacional, como forma de enfrentar los riesgos de la globalización y aprovechar sus ventajas.

En tal sentido, la decisión para Chile resultaba difícil porque “*entraban en conflicto dos de los principales objetivos de la política exterior del Gobierno de Lagos: la suscripción del TLC y la adopción de un alto perfil en la política exterior*”⁴⁷⁸. Además, se ponían en riesgo intereses económicos y comerciales y los avances alcanzados en las relaciones con Estados Unidos durante la década anterior.

Esta situación generó un amplio debate público en Chile entre los principales actores en la política exterior. Es así como inicialmente la Cancillería, los partidos políticos de oposición y el empresariado, eran de la opinión de que había que apoyar a Estados Unidos para no arriesgar el TLC. El Presidente y los partidos de Gobierno, en cambio, se inclinaban por dar el tiempo suficiente a Naciones Unidas para descubrir si el Gobierno de Saddam Hussein realmente estaba en posesión de armas de destrucción masiva. La sociedad civil y la opinión pública se manifestaban, por su parte, contrarias a la guerra en Irak.

No obstante, días antes de que se iniciara la guerra existía una posición casi unánime entre los principales actores nacionales contraria a la invasión y de apoyo a la decisión del Gobierno de no apoyar la resolución promovida por Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

II. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS

La apertura de la economía chilena se inició en la década de los setenta cuando, entre otras medidas, se decidió reducir unilateralmente los aranceles. Esta decisión tuvo como consecuencia que el desarrollo económico del país aumentara su dependencia y vulnerabilidad respecto de lo que ocurre en los mercados internacionales, pero debido a los resultados positivos que tuvo para la economía chilena fue continuada y potenciada luego del restablecimiento de la democracia.

La política comercial de Chile a favor de una mayor integración con los mercados internacionales y las negociaciones de acuerdos de libre comercio, se originó en razones

⁴⁷⁸ BYWATERS, C.: *op. cit.*, pág. 67.

estructurales de la economía chilena. Estas eran la existencia de un mercado interno estrecho que no alcanzaba a ser compensado por el mercado vecinal, conformado por economías de desarrollo similar al chileno, y que *“la dotación de recursos naturales, en la que se ha sustentado históricamente nuestro desarrollo, requiere de mercados de mayor envergadura y con perfiles de demanda más acordes con esas potencialidades”*⁴⁷⁹. Junto con lo anterior, estaba el hecho que por su ubicación geográfica y el desafío de acceder a mercados lejanos, las ventajas arancelarias constituían un poderoso estímulo para aumentar el comercio. *“La política comercial chilena ha tenido como objetivo prioritario asegurar y mejorar tanto el acceso de sus bienes y servicios a los principales mercados, como incentivar la inversión nacional y también la inversión extranjera de nuestros principales socios comerciales”*⁴⁸⁰.

Producto de lo anterior, desde comienzos de los años noventa del siglo XX los gobiernos chilenos buscaron amparar el comercio exterior del país en normativas y disciplinas comprometidas mediante tratados. Si bien para Chile era difícil controlar lo que sucede en los mercados internacionales y los efectos de las crisis económicas internacionales por su baja participación en el comercio mundial, sí podía realizar esfuerzos para regular sus relaciones comerciales.

Es así como los gobiernos de la Concertación continuaron reduciendo el arancel externo hasta alcanzar el nivel actual de 6% (2003) y mantuvieron negociaciones de libre comercio con toda América Latina, destacándose los Acuerdos de Complementación Económica – ACE- en los cuales solo se negocian bienes, con todos los países de Sudamérica y los tratados de libre comercio con México, Canadá y Centroamérica. Todos estos acuerdos representaban casi el 30% del comercio exterior total de Chile en esos momentos.

Durante los seis años del Gobierno de Ricardo Lagos se firmaron los acuerdos de libre comercio más importantes para Chile, en consideración de su peso en las relaciones comerciales del país, como fueron los suscritos con la Unión Europea, los Estados Unidos

479 DIRECON (2009): *Chile. 20 años de negociaciones comerciales*. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Internacionales, Santiago, pág. 16.

480 *Ibidem*

y la R.P. China. Estos instrumentos se tradujeron en una mayor importancia de la política comercial dentro de la política exterior del Gobierno del Presidente Lagos. Lo anterior se vio potenciado por el convencimiento del mandatario de que la integración con los mercados internacionales era positiva para el desarrollo del país. Tal como se señaló anteriormente, el Presidente chileno consideraba la globalización como un proceso positivo para el país al abrirle posibilidades para su desarrollo. Por ello, su apuesta como Presidente fue aumentar la integración de Chile con los mercados internacionales al mismo tiempo que buscar regular dicha integración.

En su libro *“Mi idea de país”* de 1999, el Presidente Lagos declaraba que *“el desarrollo de Chile exige que nos integremos más y de mejor forma a la economía global”*⁴⁸¹. En su primer discurso a la Nación sostuvo *“somos un pequeño país, pero este pequeño país está profundamente implicado con lo que ocurre en la aldea global. El 50 por ciento de nuestra producción está vinculada con lo que ocurre en los mercados mundiales”*⁴⁸². Esto se convirtió en un lineamiento básico de lo que fue la política exterior y comercial durante su mandato y un argumento que se repite en numerosos discursos pronunciados siendo ya Presidente. Un año después agregaba que *“para un país pequeño como el nuestro, que quiere tener un lugar competitivo en el mundo de hoy, es esencial seguir eliminando las barreras a nuestro comercio internacional”*⁴⁸³.

En su discurso a la Nación en mayo del 2002 el mandatario declaró que: *“vivimos en la era de la globalización. Mi deber como Presidente es trabajar para que Chile entre al mundo global, aprovechando al máximo las oportunidades que se nos ofrecen, disminuir los riesgos y cuidar que los beneficios de esa globalización se distribuyan equitativamente entre todas las familias. Chile es un país pequeño y lejano, siempre lo ha sido. Pero ni la lejanía nos debe empujar al aislamiento, ni lo pequeño de nuestro mercado hacia el proteccionismo... Nuestro potencial de crecimiento económico está allá afuera, en los mercados internacionales. Hoy, más del 64,5 por ciento del producto de Chile está compuesto por lo que exportamos y por lo que importamos en bienes y*

481 LAGOS, RICARDO (1999): *Mi idea de país*, Editorial PROSA, Santiago, pág. 95.

482 Mensaje Presidencial al inicio de la Legislatura Ordinaria, Congreso Nacional, Valparaíso, 21 mayo del 2000.

483 Mensaje Presidencial al inicio de la Legislatura Ordinaria, Congreso Nacional, Valparaíso, 21 mayo del 2001.

*servicios. Es un país tremendamente abierto, por eso nuestro destino está en la capacidad de competir allí. Para Chile, en consecuencia, la globalización no es una opción, es una necesidad y es una oportunidad*⁴⁸⁴.

Oswaldo Rosales, Director General de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería durante el Gobierno de Ricardo Lagos, y responsable de ejecutar la política comercial, sostenía en 2001: *“nuestros ingresos y empleos dependen básicamente de más y mejores mercados externos; también la reducción de la pobreza y la mejor calidad de vida de nuestros ciudadanos”*⁴⁸⁵.

En base a lo anterior uno de los objetivos del Gobierno de Lagos fue contribuir a perfeccionar el libre comercio mundial y regional, a través de una activa participación en la Organización Mundial de Comercio y otros foros multilaterales como APEC y la OCDE. Al mismo tiempo, y considerando los lentos avances multilaterales⁴⁸⁶, Chile complementó lo anterior con negociaciones bilaterales de liberalización del comercio.

La decisión de negociar acuerdos comerciales bilaterales y regionales se basó también en un contexto internacional caracterizado por la expansión de bloques comerciales regionales en Europa, Asia y América Latina, como resultado de las dificultades para avanzar en materia de liberalización comercial de forma multilateral. Asimismo, el Gobierno consideraba necesario dar el paso a una segunda fase exportadora donde productos con mayor valor agregado tuvieran mayor peso que los recursos naturales en la canasta exportadora chilena.

En síntesis, se consideraba que los acuerdos comerciales favorecían y también protegían la economía chilena, abierta y por tanto vulnerable, frente a los altibajos de la economía internacional gracias. Asimismo, representaban un seguro frente a las distintas alternativas políticas respecto de los temas de liberalización del comercio que se pudieran dar en países desarrollados, donde en momentos de crisis las tendencias proteccionistas se

484 Mensaje Presidencial al inicio de la Legislatura Ordinaria, Congreso Nacional, Valparaíso, 21 mayo 2002.

485 El Mercurio: Oswaldo Rosales: Acuerdos Comerciales y confianza internacional, 30 de septiembre de 2011.

486 Durante el periodo se produjeron los intentos por lanzar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales y luego de que fuera lanzada (Doha, en noviembre del 2001) sus avances han sido escasos.

ven reforzadas. En tercer lugar, los acuerdos eran considerados por el Gobierno como un poderoso estímulo y respaldo hacia el sector privado al regular y dar certidumbre jurídica a las relaciones comerciales. “*Así las cosas, con reglas claras en las operaciones comerciales, el sector privado ha contado con mayor certeza y seguridades para desplegar su accionar*”⁴⁸⁷. Finalmente, los acuerdos comerciales amplían y consolidan mercados, lo que a su vez permite diversificar las exportaciones.

En vista lo anterior, durante los seis años de Gobierno del Presidente Lagos, se reforzó la opción por la suscripción de acuerdos bilaterales de libre comercio. El principal objetivo de la política de comercio exterior del Gobierno fue, entonces, profundizar la inserción internacional de Chile, combinando la promoción de las exportaciones con la protección y atracción de inversiones en un contexto de reglas estables y con políticas que reforzaran su impacto sobre la equidad.

Como resultado de lo anterior, el Gobierno se propuso como su principal objetivo con los Estados Unidos suscribir un Tratado de Libre Comercio y profundizar la relación bilateral. El acuerdo para Chile significaba el acceso a la entonces economía más importante del mundo (Estados Unidos representaba alrededor del 22% del PIB mundial y un ingreso per cápita de US\$35.400), acceder a un mercado de más de 250 millones de consumidores y al principal socio comercial, con casi un 20% del comercio exterior del país, promover la inversión extranjera y bajar el nivel de riesgo país. Se esperaba, como efecto directo del TLC, que las exportaciones a Estados Unidos pasaran de 3.600 millones a 5.000 millones de dólares en tres o cuatro años, aumentando en 1 a 2% el producto interno bruto anual.

En palabras del propio Presidente Lagos, “*Estados Unidos es nuestro primer socio comercial en el mundo y la primera fuente de las inversiones extranjeras en Chile. El TLCAN nos permitirá mejorar nuestro acceso a ese mercado, disminuir la calificación del riesgo país en incrementar el flujo de inversiones, tener reglas claras y permanentes para el comercio de bienes de servicios y para el capital, establecer mecanismos de defensa comercial que cuiden adecuadamente nuestros intereses y acordar*

487 DIRECON (2009): *op. cit.*, pág. 15.

procedimientos para resolver nuestros conflictos comerciales”⁴⁸⁸.

Las conversaciones para la firma de este tratado se habían iniciado en junio de 1990 cuando el Presidente George H.W. Bush lanzó su “*Iniciativa para las Américas*”. La “*Iniciativa*” contemplaba en una de sus partes la conformación en el largo plazo de una zona hemisférica de libre comercio (ALCA) y, en el corto y mediano, una paulatina liberalización comercial mediante la suscripción de acuerdos bilaterales de comercio e inversión con los Estados Unidos.

En respuesta, Chile anunció su intención de negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y, con el propósito de obtener el compromiso de la Casa Blanca de acelerar el proceso negociador, viajó a Washington el Presidente Patricio Aylwin. Los empresarios chilenos eran los partidarios más entusiastas del TLC con los Estados Unidos, con la excepción de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), a la cual le preocupaba el impacto negativo que éste podía tener en la agricultura tradicional.

Las negociaciones se vieron retrasadas momentáneamente por la oposición que se produjo internamente en Estados Unidos a la ratificación del TLCAN⁴⁸⁹. Luego en 1994 durante la Cumbre de las Américas en Miami, Chile fue invitado por los miembros de dicho bloque a iniciar negociaciones para incorporarse al acuerdo. Esto nuevamente no se pudo materializar debido principalmente a problemas de orden político interno en Estados Unidos. El Gobierno del Presidente Bill Clinton no obtuvo el mandato del Congreso para efectuar negociaciones comerciales mediante un procedimiento, denominado *fast track*, por el cual éste renuncia a la posibilidad de introducirle enmiendas a lo negociado, limitándose a aprobarlo o rechazarlo por simple mayoría, debido a las presiones de organizaciones sindicales y ecologistas que obligaron a incluir acuerdos paralelos en las negociaciones en estas áreas. Ante esta situación, el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle optó por negociar acuerdos con los demás miembros del TLCAN, suscribiendo en 1996 un TLC con Canadá y en 1998 uno con México.

⁴⁸⁸ LAGOS, R.: *Chile...*, op. cit., pág., 73.

⁴⁸⁹ Tratado de Libre Comercio de América del Norte que entró en vigencia en enero de 1994 y que incluye a Canadá, México y los Estados Unidos.

Las negociaciones formales para un TLC se iniciaron finalmente en enero del 2001 y avanzaron rápidamente hasta que en agosto del 2002, el Congreso estadounidense aprobó el *fast track* (ahora denominado *Trade Promotion Authority*) propuesto por el Presidente Bush, lo que permitió concluir las cuatro meses después. Finalmente, el 6 de junio del 2003 se firmó el TLC, luego de catorce rondas de negociaciones, entrando en vigor en enero del 2004 después de ser ratificado por ambos parlamentos.

La firma del TLC fue un acontecimiento que el propio Presidente Lagos definió como “*histórico*” por los beneficios que estaba convencido traería al país. En un discurso que pronunció especialmente para la ocasión y que fue transmitido a todo el país en cadena nacional de radio y televisión declaró: “[l]as ventajas globales que para la economía chilena van a surgir de este acuerdo son enormes, y no sólo porque aumentará el comercio. Tendrá también otros efectos, porque llegará más inversión internacional, habrá más inversión en progreso tecnológico, habrá más conocimiento, adelantos de todo orden. Es también un desafío saludable para mejorar la eficiencia, para hacernos más competitivos”. El Presidente Lagos concluyó sus palabras señalando: “a partir de hoy se abren tremendas oportunidades de progreso para todo Chile y cada uno de sus habitantes. Trabajemos todos juntos, como en esta ardua negociación, para que así sea”⁴⁹⁰.

En opinión de la DIRECON, “la negociación con los Estados Unidos significó consolidar y profundizar su estrategia de economía abierta, competitiva y apoyada en el dinamismo de las exportaciones, generando además una oportunidad para incrementar el valor agregado de su oferta exportable, reforzando en sus exportaciones la presencia de manufacturas y de servicios calificados”⁴⁹¹.

El TLC con Estados Unidos era un acuerdo integral, que incluía todos los aspectos de la relación económica bilateral como el comercio de bienes, la contratación pública, la promoción y protección de inversiones, los servicios transfronterizos, la protección de los derechos de propiedad intelectual, el comercio electrónico y las telecomunicaciones. También abordaba temas que han ido adquiriendo relevancia a nivel mundial como el

490 Ricardo Lagos, mensaje Presidencial sobre el TLC con Estados Unidos, Santiago, 11 de diciembre de 2002.

491 DIRECON: *op. cit.*, pág. 135.

laboral y el ambiental, estableciendo compromisos legislativos y administrativos a ambos estados para no afectar su protección. El TLC establecía plazos de desgravación arancelaria de 2, 4, 6, 8 y 12 años, y el 1 de enero de 2015 el 100% del comercio entre Chile y Estados Unidos quedó completamente liberado.

Un aspecto destacado del acuerdo fue que consolidaba el Sistema Generalizado de Preferencias, que hasta ese momento era de carácter unilateral, transitorio y sujeto a renovación, lo que generaba incertidumbre en los exportadores chilenos, lo que explica en gran medida su apoyo al tratado. Asimismo, el TLC con los Estados Unidos implicaba contar con reglas bilaterales claras y permanentes para el comercio de bienes y servicios y para las inversiones, lo que facilita la toma de decisiones de los empresarios que hacen negocios con ese país y estimula las inversiones recíprocas⁴⁹². El TLC consolidaba, además, el bajo riesgo-país de Chile facilitando la atracción de inversión extranjera.

El TLC con Estados Unidos facilitaba el acceso de los productos chilenos al mercado norteamericano; por otra parte, la productividad de las empresas chilenas se podía ver favorecida al facilitarse la adquisición de tecnologías más modernas y a menores precios, lo que redundaría en mejores oportunidades para aumentar el valor agregado de su oferta exportable. En definitiva, se esperaba un incremento en las exportaciones a Estados Unidos, un crecimiento en las inversiones, y un aumento en las importaciones.

Para Chile, la firma del acuerdo tenía, además, una importancia política ya que significaba un reconocimiento internacional para el país como la economía más libre y competitiva de la región. En ese momento éste era el primer acuerdo de esta naturaleza entre Estados Unidos y cualquier país de América del Sur y el sexto que este país suscribía a nivel mundial. El TLC representaba también el inicio de una relación política y económica más estrecha entre ambos países.

En términos comerciales, para Estados Unidos la firma del TLC tenía una importancia más bien simbólica, considerando que el año 2003 Chile representaba solo un 0,3% de sus importaciones. En todo caso, con este acuerdo el Presidente Bush buscaba dar señales claras de su compromiso con la liberalización del comercio internacional, a

⁴⁹² DIRECON: *op. cit.*, pág. 139.

través de acuerdos bilaterales con la región de forma de avanzar hacia la conformación del ALCA para el año 2005. Asimismo, visto desde Washington el acuerdo les permitía contrarrestar las posiciones de Brasil y Venezuela, países que no veían con buenos ojos el ALCA y que preferían negociaciones en bloque⁴⁹³.

Para Estados Unidos, Chile simbolizaba la combinación de estabilidad política democrática y libertad de comercio, por ello veían su progreso como el éxito del modelo de reformas económicas basadas en el Consenso de Washington. Por todo lo cual, consideraban que era necesario apoyarlo.

En una evaluación del TLC realizada por la DIRECON seis años después de que fuera suscrito, se sostenía que “[l]a suscripción del Tratado de Libre Comercio ha significado a Chile ampliar el acceso de bienes y servicios a esa economía, la más importante e innovadora del mundo. Asimismo, se han generado oportunidades para nuevos sectores y empresas exportadoras, especialmente para los productos no tradicionales”⁴⁹⁴. Desde la entrada en vigencia del TLC, el intercambio comercial acumuló un crecimiento de 23,4% anual hasta el año 2008. Tal comportamiento se debe en gran parte al fuerte aumento de las importaciones por parte de Chile.

A pesar del acuerdo y que la participación de Chile en las importaciones norteamericanas aumentó a un 0,4% el año 2008, Estados Unidos dejó de ser el principal destino de las exportaciones chilenas, siendo desplazado al segundo lugar por China. No obstante, dicho país sigue siendo el mayor mercado para los productos chilenos distintos del cobre. En cuanto a las inversiones, si bien continuaba siendo el principal inversor en Chile, los efectos del TLC no fueron del todo claros. En concreto, el TLC produjo un aumento en las importaciones chilenas desde Estados Unidos, no hubo un crecimiento significativo de las inversiones, ni se produjo un aumento importante en el empleo producto del acuerdo.

493 SOLERVICENS, M.: “Impactos del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos” en Observatorio de las Américas, Universidad de Quebec, julio de 2003.

494 DIRECON: “Relaciones económicas entre Chile y EE.UU., evaluación a seis años del TLC”, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Internacionales, Santiago, 2009.

Por otra parte, los principales costos del TLC para Chile fueron la eliminación del mecanismo de encaje de un año contra los capitales “golondrinas”, la eliminación progresiva de las bandas de precio a productos sensibles de la agricultura tradicional (trigo y azúcar) y la disminución de derechos aduaneros, que provocó un aumento de dos puntos en el impuesto al valor agregado. Respecto de la solución de controversias, el tratado establece que, en caso de producirse, ambas partes recurrirán a los mecanismos contemplados en la OMC si no llegaron a un acuerdo a través de consultas o negociaciones directas. Esta situación no significaba ningún avance para Chile. En cambio, a partir del acuerdo Chile debía someterse a una supervisión más exhaustiva sobre propiedad intelectual. En consecuencia, los resultados del TLC para Chile son debatibles pero, en todo caso, no fueron todo lo bueno que esperaban las autoridades del momento.

El acuerdo produjo, además, un distanciamiento de Chile con la región, en un primer momento con los miembros del MERCOSUR, pero luego también con otros países que se oponían al ALCA y que pasaron a verlo como un aliado de Washington. Cabe recordar, que la decisión de no incorporarse al MERCOSUR como miembro pleno fue coincidente con el inicio de las negociaciones del TLC.

En cuanto a los actores involucrados en las negociaciones del TLC, la figura del Presidente Lagos vuelve a destacar como un actor determinante en la fijación de las principales directrices que las guiaron. Según Verónica Silva, los principales actores en las negociaciones de acuerdos de libre comercio fueron⁴⁹⁵:

- El Presidente de la República.
- La Cancillería, a través de la DIRECON, que estaba a cargo de la gestión, negociación, coordinación y seguimiento de los acuerdos comerciales.
- El Ministerio de Economía, que diseñaba el plan general de política comercial.
- El Ministerio de Hacienda, encargado de administrar la aplicación de impuestos de comercio exterior a través del Servicio Nacional de Aduanas, así como coordinar negociaciones y acuerdos en el ámbito financiero y de inversiones.
- Los Ministerios de Agricultura, responsable de la formulación de criterios de

495 SILVA, V.: *Pol..., op. cit.*, págs. 313-315.

negociación en materia de comercio exterior agrícola, y de Transportes que junto al Banco Central, participan en las negociaciones a distinto nivel, con distintas responsabilidades que dependían de los temas prioritarios en cada negociación y gestión de acuerdos.

- El Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales, creado en 1995, reunía bajo la presidencia del Ministro de RR.EE., a los ministerios de Hacienda, Economía y la Secretaría General de la Presidencia. Tenía como función asesorar y proponer al Presidente políticas específicas, para lo cual contaba con dos órganos de apoyo, un Comité de Negociadores y un Comité de Participación del Sector Privado:

El Comité de Negociadores, presidido por el director de la DIRECON, contaba con la participación de representantes ministeriales y de los coordinadores de cada equipo negociador, y se encargaba de examinar los diferentes procesos de negociación y proponer la agenda al Comité Interministerial. Para cumplir sus tareas podía invitar además funcionarios, académicos o personeros del sector privado.

El Comité de Participación del Sector Privado, presidido por el Ministro de Economía, junto a otros Ministerios del área económica y la DIRECON, incorporaba representantes empresariales y de los trabajadores, así como otras personalidades. Su función como órgano asesor era informar al sector privado y conocer su opinión sobre la marcha de las negociaciones económicas.

En opinión de J. I. Porras de todos los actores mencionados, el más importante fue el Presidente. “[T]anto el Presidente Frei, que ingresó a la política desde el campo empresarial, como el Presidente Lagos, que se había destacado intelectualmente y profesionalmente en el ámbito de la economía, contaban con una mayor cercanía a las problemáticas de las relaciones económicas internacionales y, por esta razón, mayor interés personal en asumir un rol protagónico en la definición de la estrategia comercial de sus respectivos gobiernos”⁴⁹⁶.

Asimismo, este autor sostiene que: “[l]os organismos al interior del Gobierno que encabezaron el proceso negociador del TLC fueron la DIRECON y el Ministerio de

⁴⁹⁶ PORRAS, J. I.: *op. cit.*, pág. 18.

*Relaciones Exteriores, quedando en un segundo plano los ministerios de Hacienda, Economía y Agricultura. Pero más allá de la organización de la estructura negociadora, el verdadero liderazgo del proceso fue asumido por el propio Presidente Lagos quien siempre apareció como el último responsable de las negociaciones y buscó en toda instancia reafirmar su autoridad en la estrategia comercial de su gobierno”*⁴⁹⁷.

Las negociaciones con Estados Unidos fueron ampliamente cubiertas por los medios de comunicación debido a los impactos que se esperaba tuvieran para el país y en ellas intervinieron actores nuevos en política exterior, como grupos medioambientales, y tomaron mayor relevancia otros, como la sociedad civil, con la cual el Presidente Lagos se había comprometido a ampliar su participación en materia de política comercial.

Para dar cumplimiento a esos compromisos, entre otras medidas, se creó un Consejo Asesor compuesto por treinta personalidades de diferentes ámbitos que debían apoyar al equipo negociador, pero su participación en las negociaciones fue limitada. También se le dio un espacio en las negociaciones a la Central Única de Trabajadores (CUT) en los temas laborales del acuerdo, conformando junto con los empresarios el denominado “*cuarto de al lado*” o “*cuarto conjunto*”, que acompañaba las negociaciones y tenía un carácter consultivo. Tanto la CUT como el empresariado estuvieron a favor del acuerdo.

Respecto de las negociaciones mismas, “[e]l proceso fue inclusivo. Al inicio de las conversaciones hubo una convocatoria abierta a todos los sectores de la sociedad chilena, a través de los medios de comunicación... Paralelamente se realizaron seminarios dirigidos a sectores sociales, acerca de los aspectos generales y específicos del TLC, como también jornadas informativas en regiones, en las que DIRECON difundió las oportunidades del TLC para empresarios y trabajadores”⁴⁹⁸.

Las asociaciones empresariales fueron el actor no gubernamental más influyente en el proceso de toma de decisiones en estas negociaciones, principalmente a través de la CPC y la SOFOFA, y desarrollaron capacidades humanas y técnicas para hacer un

⁴⁹⁷ *Ibíd*em pág. 59.

⁴⁹⁸ DIRECON (2009): *op. cit.*, pág. 212.

completo seguimiento de las negociaciones comerciales⁴⁹⁹. El Gobierno los incluyó directamente en las negociaciones. “*El sector privado fue invitado a participar en todo el proceso. Esto es, antes del inicio formal de las negociaciones, en cada una de las reuniones de negociación (a través de encuentros de coordinación previos a cada reunión, de contactos diarios con el equipo negociador y participación en el ‘cuarto adjunto’); posteriormente en encuentros de evaluación de los resultados, así como de seguimiento de la implementación y administración de los acuerdos*”⁵⁰⁰.

Asimismo, los empresarios apoyaron activamente las gestiones gubernamentales de promoción a favor del TLC. Es así como, por ejemplo, una delegación de dirigentes empresariales encabezada por el Presidente de la CPC, el Secretario General de la SOFOFA y la Presidenta del capítulo chileno de la *American Chamber of Commerce* (AMCHAM), visitó Estados Unidos con el propósito de dar a conocer la posición del sector privado sobre las negociaciones del tratado y diseñar un plan estratégico para su aprobación. Con tal fin sostuvieron reuniones con autoridades de la Administración Bush, líderes parlamentarios, de asociaciones industriales y comerciales, instituciones académicas y la coalición empresarial que promueve el acuerdo en Estados Unidos⁵⁰¹.

Los parlamentarios de Gobierno y de oposición cumplieron un doble rol. Por un lado fueron incorporados a las negociaciones comerciales y sus gestiones permitieron en momentos destrarlas y activarlas. Sus gestiones fueron muy importantes para conseguir el *Trade Promotion Authority*⁵⁰². Por otra parte, el Congreso tuvo un rol importante en la aprobación y difusión interna del TLC. Se realizaron en total 27 sesiones de las comisiones especiales de la Cámara y del Senado para analizar el TLC, con participación de parlamentarios, invitados especiales, funcionarios de DIRECON y otros ministerios⁵⁰³.

Los parlamentarios también tuvieron una activa participación en la promoción del TLC ante autoridades norteamericanas. A modo de ejemplo, el Senador Demócrata

499 PORRAS, J. I.: *op. cit.*, pág. 65.

500 DIRECON (2009): *op. cit.*, pág. 212.

501 Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile año 2002.

502 TRONCOSO, C.: *op. cit.*

503 El trámite parlamentario concluyó el 7 de octubre en la Cámara de Diputados y el 22 de octubre en el Senado, con la aprobación por amplia mayoría. Asimismo, el 19 de noviembre se publicó en el Diario Oficial la Ley 19.914 de Implementación del TLC.

Cristiano, Alejandro Foxley, visitó Washington entre el 23 y 29 de mayo de 2002, ocasión en la que desarrolló una nutrida agenda destinada a promover el acuerdo e interiorizarse del procedimiento legislativo que éste debía seguir para lograr su aprobación el Senado norteamericano. Asimismo, el Senador del opositor partido Unión Demócrata Independiente, Jovino Novoa, aprovechó su participación en la reunión anual de la International Democrats Union, en junio de 2002, para sostener una serie de encuentros con senadores y representantes estadounidenses, con el objeto de llevar el mensaje de apoyo de su Partido a la suscripción del Tratado de Libre Comercio y, de paso, otorgarle el carácter de “*objetivo nacional*”⁵⁰⁴.

El TLC con Estados Unidos, que según encuestas tenía un apoyo mayoritario en la población, se vio amenazado, sin embargo, por la decisión de Chile de no apoyar la guerra en Irak. El mayor riesgo del TLC fue durante el proceso de ratificación, porque era en ese momento donde la política podía entrar en las consideraciones de los congresistas norteamericanos⁵⁰⁵. Finalmente, la molestia del Presidente Bush se tradujo solo en una demora en la firma y que el TLC no fuera suscrito por él junto con el Presidente chileno. La ceremonia de firma se efectuó en Miami por el negociador comercial estadounidense Robert Zoellick con la Ministra de RR.EE. de Chile, Soledad Alvear. Zoellick ni siquiera tenía el mismo rango que la Ministra. En cambio, el TLC de Estados Unidos con Singapur, concluido al mismo tiempo que el con Chile, fue firmado por su Primer Ministro quien fue invitado a la Casa Blanca para el acto.

III. LA INVASIÓN A IRAK

El Gobierno del Presidente George W. Bush (2001-2009) pretendía invadir Irak bajo el supuesto de que este país disponía de armas de destrucción masiva y de que apoyaba a grupos terroristas. La decisión de invadirlo habría sido tomada en el verano del 2002 en el hemisferio norte, luego de una declaración por parte de Irak relacionada con las inspecciones de la UNMOVIC⁵⁰⁶ que resultaba insatisfactoria para Estados Unidos.

504 Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile año 2002.

505 La Tercera: Entrevista a William Brownfield, Embajador de Estados Unidos en Chile, 2004.

506 Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección, creada por el Consejo de

Meses antes, en julio del 2002, la Misión de Chile en Naciones Unidas informaba a Santiago de los avances en la preparación de un ataque norteamericano a Irak y que este ocurriría antes de diciembre de 2002⁵⁰⁷. En septiembre un documento de la Misión señalaba que en una reunión con otros países de la región el representante de Brasil sostuvo que había que aceptar el hecho que los Estados Unidos habían decidido atacar a Irak⁵⁰⁸.

Días después en su intervención en la 57ª Asamblea General de Naciones Unidas el 12 de septiembre de 2002, el Presidente Bush señaló al régimen de Saddam Hussein y a su persona como un peligro real para la humanidad y sostuvo que existían pruebas de que contaba con armas biológicas y continuaba con su objetivo de un rearme nuclear. “*Las resoluciones del Consejo de Seguridad serán cumplidas (...) o la acción será inevitable*”⁵⁰⁹, declaró el Presidente norteamericano. Esta fue una advertencia directa a Irak de que sería atacado si no cumplía con las resoluciones del Consejo de Seguridad. Para Estados Unidos, la intervención en Irak era de un interés que calificaban de vital y vinculado a su supervivencia y a la tragedia más importante que han sufrido en la última mitad del siglo XX, el 11 de septiembre de 2001⁵¹⁰.

A fines del 2002 y comienzos del 2003, Estados Unidos sostenía que el Gobierno de Bagdad no estaba cooperando con los inspectores de Naciones Unidas ni cumpliendo con sus obligaciones establecidas en 17 resoluciones, en particular, con la 1441 de noviembre del 2002 que le concedía una última oportunidad para cumplir sus obligaciones en materia de desarme.

Sin embargo y a pesar de haber tomado la decisión de invadir Irak, Estados Unidos buscó legitimarla con el apoyo del Consejo de Seguridad o, al menos, de la mayoría de

Seguridad a través de la resolución 1284, del 17 de diciembre de 1999, con el mandato de privar a Irak de sus armas de destrucción en masa (armas químicas y biológicas y misiles con un alcance de más de 150 kilómetros), además poner en funcionamiento un sistema de vigilancia y verificación permanentes para comprobar el cumplimiento por parte del Iraq de sus obligaciones de no volver a adquirir las mismas armas prohibidas por el Consejo de Seguridad.

507 MISONU N°872 de 17.07.02.

508 MISONU N°196 de 03.09.02.

509 Discurso de Presidente G. W. Bush ante la Asamblea General de Naciones Unidas, 12 de septiembre de 2002, recuperado de Internet: (<http://www.state.gov/p/io/potusunga/207557.htm>).

510 ERRÁZURIZ, H. F.: “La diplomacia chilena en la segunda guerra de Irak” en *Revista de Estudios Internacionales* núm. 142, 2003, pág. 117.

sus miembros, ya que probablemente contaría con la oposición de Rusia, Francia o China. Aunque no se aprobara una resolución que les permitiera invadir Irak, obtener una mayoría del Consejo tenía un peso político importante⁵¹¹ y le daba mayor legitimidad a la invasión.

En enero de 2003, Hans Blix (Presidente Ejecutivo de la UNMOVIC y Jefe de los Inspectores Naciones Unidas) y Mohamed ElBaradei (Director General de la Agencia de Energía Atómica) sostenían que no se habían encontrado evidencias de armas de destrucción masiva (ADM), aunque no podían descartar su existencia, tal como aseguraban Estados Unidos y el Reino Unido. Estos dos países, más España, no querían que las inspecciones se prolongaran indefinidamente y a fines de ese mes el Presidente Bush y el Primer Ministro Blair acordaron presentar una nueva resolución que diera un plazo fatal a S. Hussein. El Reino Unido era el principal aliado de Estados Unidos en su plan por invadir Irak y Tony Blair había apoyado públicamente la política norteamericana hacia ese país. No obstante, el apoyo público a la guerra había bajado considerablemente en el Reino Unido por lo que apoyó dicha resolución.

El 5 de febrero el Secretario de Estado norteamericano Colin Powell realizó una presentación al Consejo de Seguridad en la que amparado, según él, en sólidas pruebas sostuvo que Saddam Hussein estaba en posesión de armas químicas y que no había indicios de que hubiese abandonado su programa nuclear. La presentación careció de pruebas sustanciales y no convenció a los otros miembros del Consejo. El Consejo de Seguridad volvió a reunirse el 14 de febrero de 2003 y en la ocasión Hans Blix discrepó de la información entregada por Powell, declarando que Bagdad estaba colaborando más activamente con los inspectores. *“Puesto que no se había llegado a ninguna conclusión clara respecto a si Irak efectivamente tenía armas de destrucción masiva (ADM), el Consejo acordó que el proceso de inspecciones debía acelerarse y producir evidencias sólidas de cualquier infracción cometida por el régimen de Bagdad”*⁵¹².

En esos momentos, Francia sostenía que una intervención militar era la peor solución posible, por lo cual se esperaba que vetara cualquier resolución que permitiera el

511 FERNANDOIS, J.: *Chile y la Guerra de Irak 2003. Artículo del año 2008 facilitado por el autor.*

512 MUÑOZ, HERALDO (2005): *Una Guerra Solitaria. La historia secreta de EE.UU. en Irak, la polémica en la ONU y el papel de Chile*, Random House Mondadori, Santiago, pág. 39.

uso de la fuerza. Rusia opinaba que no había evidencia que justificara la intervención y que había que darle más tiempo a los inspectores, lo mismo que planteaba China. Alemania, que presidía el Consejo de Seguridad, también se oponía a la guerra.

Los demás miembros no permanentes del Consejo eran Angola, Bulgaria, Camerún, Chile, Guinea, México, Pakistán, Siria y España. De éstos, España y Bulgaria habían anunciado que apoyarían la intervención liderada por Estados Unidos. Los demás países no habían adoptado aún una posición definitiva y se debatían entre apoyar la intervención militar o dar más tiempo a los inspectores.

En síntesis, a principios de marzo del 2003 en el Consejo de Seguridad Estados Unidos, Reino Unido, España y Bulgaria apoyaban una resolución que legitimara la intervención militar. Francia, Rusia, Alemania y Siria se oponían a ella, y los demás miembros seguían sin adoptar una posición. Se entendía que los tres miembros africanos terminarían apoyando a Estados Unidos, por lo que le faltaban solo dos votos para lograr los nueve que buscaba. Chile y México parecían como los más probables al ser considerados cercanos a Estados Unidos⁵¹³.

En ese escenario, Estados Unidos ejerció fuertes presiones hacia los miembros no permanentes del Consejo para que apoyaran la intervención militar. En el caso de Chile y México, además de presiones directas de distintas autoridades gubernamentales y privadas, Washington pidió la colaboración del Primer Ministro español, José María Aznar, para que ayudara a convencerlos.

A modo de ejemplo, en un informe de la Embajada de Chile en Washington del 14 de marzo, el Embajador Andrés Bianchi informó a Santiago sobre una entrevista que sostuvo con John Maisto⁵¹⁴. En ella Maisto le transmitió que *“el Presidente Bush le manifestó su duda acerca si los Presidentes de Chile y México realmente entienden lo que está en juego (...) no era simplemente una votación en las Naciones Unidas ni una negociación, sino que un asunto de real y vital importancia para la seguridad nacional*

513 HEINE, JORGE: “¿Nuevo imperio, viejo patio trasero? Los Estados Unidos, América Latina y la guerra en Irak” en *Revista de Estudios Internacionales* núm. 142, 2003, pág. 97.

514 El Embajador J. Maisto fue del año 2001 al 2003 Asistente Especial del Presidente Bush y Director de Asuntos del Hemisferio Occidental de la Consejera de Seguridad Nacional Condoleezza Rice.

de los Estados Unidos y que, siendo así, Estados Unidos esperaba que sus amigos entendieran perfectamente la verdadera naturaleza del problema”. En segundo lugar, agrega el informe, “el Presidente Bush había expresado que las decisiones que se adopten por nuestros países en Naciones Unidas afectarán claramente sus relaciones bilaterales con Estados Unidos y que quienquiera piense que una decisión adversa a los Estados Unidos en esa esfera no complicaría las relaciones bilaterales estaba definitivamente equivocado”. Finalmente y a título personal, Maisto le señaló que “lo último que quisieran sería afectar nuestras relaciones bilaterales y en especial la aprobación del TLC. Pero que tanto ellos como Robert Zoellick estaban recibiendo inquietantes preguntas y presiones sobre el tema desde el Congreso. Agregó que si bien entendía que estas decisiones eran decisiones que debían adoptarse soberanamente, tanto México como Chile tenían que ponderar cuidadosamente si sus intereses estaban más cerca de Francia que de Estados Unidos”⁵¹⁵.

La resolución del Reino Unido finalmente no fue presentada ante la clara posibilidad de que no contara con los apoyos suficientes o fuera vetada. La intervención militar se inició el 19 de marzo sin el apoyo de Naciones Unidas.

IV. LA POSICIÓN DE CHILE

Chile ingresó al Consejo de Seguridad en enero del 2003, por cuarta vez en su historia y la segunda desde el retorno a la democracia⁵¹⁶. En esta oportunidad, Chile se vio directamente involucrado en la crisis de Irak, la cual generó profundas divergencias entre las grandes potencias y un fuerte debate internacional sobre el multilateralismo y el orden mundial. En el Consejo, Chile trabajó junto con otros países miembros no permanente, en especial con México, para encontrar una solución política que evitara la invasión a Irak.

⁵¹⁵ Mensaje N°330 de 14.03.03 de la Embajada en Estados Unidos.

⁵¹⁶ Las otras ocasiones fueron el 1952-1953, 1961-1962 y 1996-1997.

En septiembre de 2002, antes de asumir su puesto, Chile sostenía que se debía mantener el proceso en curso en el marco de Naciones Unidas, que Irak había desafiado todas las resoluciones del Consejo, que el objetivo era investigar y destruir las armas de destrucción masiva que pudieran existir en ese país, y que era necesario que el Consejo actuara sobre la base de los informes de los inspectores de Naciones Unidas⁵¹⁷. Para Chile, en esos momentos debía mantenerse el foco en el propósito anti armamentista y facilitar las inspecciones para debilitar el tema del cambio de régimen.

En tal sentido, en octubre de 2002 la entonces Ministra de Defensa y futura Presidenta, Michelle Bachelet, le expresó a Kofi Annan que Chile le otorgaba todo su apoyo a Naciones Unidas y que se le atribuía la mayor importancia al tratamiento multilateral del conflicto⁵¹⁸. Durante su viaje la Ministra Bachelet también visitó Washington, ocasión en la que se reunió con el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld transmitiéndole el mismo mensaje⁵¹⁹.

En enero de 2003, y ya habiendo ingresado al Consejo de Seguridad, a Chile le preocupaba la división existente en el Consejo y buscó crear puentes entre las distintas posiciones. En esos momentos, Chile consideraba que Irak estaba incumpliendo la resolución 1441, pero que aun así había que darle un tiempo adicional a las inspecciones⁵²⁰.

En un extenso análisis de la situación a la que se enfrentaba Chile al ingresar al Consejo, el Embajador ante Naciones Unidas, Juan Gabriel Valdés, sostenía que “[p]arece evidente que el proceso de inspecciones (...) no está produciendo evidencias de violaciones de Irak a la resolución 1441. Al mismo tiempo, la exigencia norteamericana de que es Irak el que debe probar que no posee armas de destrucción masiva, no tiene visos de ser cumplida y muy probablemente es imposible de cumplir. Como era previsible, la mayoría del Consejo se inclina por subrayar las tonalidades más claras de la situación,

517 MISONU N°196 de 03.09.02.

518 MISONU N°233 de 10.10.02.

519 Mensaje N°410 de 11.10.02 de Embajada en Estados Unidos al Ministerio.

520 MISONU N°045 de 31.01.03.

mientras que los Estados Unidos persigue enfatizar los negros, en un cuadro en que el gris parece ser el único color previsible”.

El Embajador agregaba, “[e]n este cuadro el escenario más negativo para Chile sería que los Estados Unidos introdujeran inmediatamente tras el informe de Blix, una resolución decretando que, ante el incumplimiento (cualquiera) de Irak, se autoriza el uso de la fuerza. El Consejo se dividiría y en la práctica desaparecería de la escena, por cuanto las decisiones se radicarían en capitales y el tema pasaría a ser el de las relaciones bilaterales entre cada miembro y los Estados Unidos de América. Conmigo o contra mí, esa sería la cuestión”. Finalmente, el Embajador Valdés proponía que Chile debería “evitar la presentación precipitada de una resolución, y aquello a favorecer, sería la prolongación, cada vez más informada y acuciosa de las inspecciones (...) Lo que conlleva a una conclusión de no poca importancia: que al insistir (correctamente) en su discurso ‘principista’, Chile no debería subrayar como la cuestión principal que solo mediante una resolución del Consejo de Seguridad se permitiría el uso de la fuerza, sino que enfatizar que este en este tema, nuestro objetivo único debe ser el cumplimiento del proceso de inspecciones de acuerdo a la resolución 1441, en el marco de la Carta de las Naciones Unidas. Dicho de otra manera, debemos dejar apartado el objetivo de una resolución, para centrar la cuestión en el progreso de las inspecciones”⁵²¹. Los hechos demostrarían que el Embajador Valdés no estaba equivocado en su análisis y gran parte de sus recomendaciones fueron seguidas por el Gobierno chileno.

Por su parte, en febrero de ese año la Ministra Soledad Alvear pronunció un discurso en el Consejo de Seguridad sobre la situación en Irak, donde señaló que Chile tenía la convicción de que las resoluciones debían ser cumplidas íntegramente y que era necesario continuar el proceso de inspecciones a fin de que estas pudieran llegar, con el sentido de urgencia requerido por la resolución 1441, a conclusiones que permitieran al Consejo adoptar oportunamente las medidas apropiadas, que la crisis se debía mantener en el ámbito multilateral, buscar el consenso. Para concluir, la Canciller afirmó que “*si la*

521 MISONU N°001 de 03.01.03.

cooperación de Irak no sufre un cambio radical, este Consejo deberá utilizar todos los medios para cautelar los principios ordenadores del sistema internacional”⁵²².

En dicha declaración de la Canciller no se descartaba que Chile pudiera llegar a apoyar el uso de la fuerza. *“La posición de Chile era que la guerra debía evitarse; que se le debía dar suficiente tiempo a la UNMOVIC, pero no indefinido, para que realizara exhaustivas inspecciones; y que cualquier uso eventual de la fuerza militar en Irak requeriría de una nueva resolución que se analizaría con criterio abierto*”⁵²³.

En ese mismo sentido, a fines de ese mes el Presidente Lagos declaró que era importante que cualquier decisión que adoptara el Consejo, incluida el uso de la fuerza, fuera por consenso legitimando así el multilateralismo. En una serie de discursos pronunciados en Chile, recogidos en un mismo Mensaje del Ministerio a MISONU, el Presidente se refirió al conflicto declarando lo siguiente: *“No queremos una votación dividida que deslegitime lo que son las decisiones que hay que tomar”*. Para él la guerra sería un retroceso, *“por eso la posición de Chile ha sido clara: somos un pequeño país que exigimos responsabilidad a todos, también a las grandes potencias del mundo, a buscar un punto de encuentro y entendimiento”*. Por eso, para Chile *“usar la fuerza es el último recurso, usar la fuerza requiere una alta convergencia de voluntades”*. Para el mandatario chileno era importante destacar la importancia de los foros internacionales como espacios que permiten mantener el equilibrio entre las naciones. *“Los países pequeños, como Chile, queremos vivir en un mundo donde haya reglas*”⁵²⁴.

Cinco años después, el Presidente Lagos señaló que *“siempre pensamos que era indispensable establecer y agotar los esfuerzos de Hans Blix (...) para definir si existían o no armas de destrucción masiva y eventualmente armamento nuclear. Creíamos en la urgencia de construir un consenso (...) Chile fue muy franco al plantearle al Presidente Bush que no estábamos en condiciones de iniciar ninguna acción fuera del Consejo de Seguridad*”⁵²⁵.

522 Mensaje N°26 de 04.02.03 del Ministerio a MISONU.

523 MUÑOZ, H.: op. cit., págs. 42 y 43.

524 Mensaje N°054 de 26.02.03 de la Ministra a MISONU.

525 El Clarín: Ricardo Lagos “Política Exterior desde la región” publicado en marzo de 2008, recuperado de Internet: (<http://www.clarin.com/diario/2008/03/02/opinion/o-03003.htm>).

Respecto de los intentos del Presidente Bush y el Primer Ministro Blair por presentar una nueva resolución, el Presidente Lagos sostuvo que no la consideraba viable *“por el corto plazo de 10 días y porque la exigencia a Saddam de aceptar todas las condiciones impuestas frente a las cámaras de televisión era humillante y políticamente poco realista. Sin embargo, opinaba que la resolución modificada de Blair por lo menos abría un camino que debía ser explorado”*⁵²⁶. Por ello, instruyó al Embajador chileno en Naciones Unidas que evaluara una alternativa a dicha resolución, en coordinación con México y los demás países que aún no habían adoptado una posición en el Consejo.

Chile negoció en secreto con el Reino Unido, incluso sin comunicárselo a Estados Unidos, una versión independiente de resolución para Irak que buscaba conciliar las posiciones de Estados Unidos con las de Francia y Rusia. El Presidente Lagos conversó directamente con Blix para preparar la propuesta chilena que otorgaba tres semanas para el cumplimiento de cinco tareas específicas y suavizaba algunas condiciones de la propuesta del Reino Unido, pero no establecía un mecanismo para definir el uso de la fuerza.

Sobre la propuesta, el Presidente Lagos explicó que *“[n]o intentábamos irritar a Estados Unidos; simplemente tratábamos de conseguir más tiempo para la diplomacia... Para finales de febrero, Blair y yo estábamos de acuerdo en los principios, en la redacción y en los detalles de la resolución...Estábamos de acuerdo en todos los detalles de las condiciones impuestas a Irak, pero divergíamos casi completamente en lo referente a las consecuencias si Bagdad no acataba”*⁵²⁷. Chile buscaba acercar las posiciones de los miembros permanentes ya que *“[t]ampoco nos gustaban las posiciones de Francia y Rusia, para quienes la mejor propuesta habría sido aquella en la que el resultado hubiera sido el mismo si Hussein colaboraba como si no lo hacía”*⁵²⁸. La propuesta fue rechazada por Estados Unidos casi de inmediato apenas el Presidente Lagos la dio a conocer.

Posteriormente, el 14 de marzo, después de haber hecho público que no apoyaría la invasión, la posición chilena era que los esfuerzos por conseguir un acuerdo del Consejo

526 MUÑOZ, H.: *op. cit.*, pág. 69.

527 LAGOS, R.: *Así lo...*, *op. cit.*, pág. 307.

528 *Ibidem*, pág. 305.

deberían concentrarse en una negociación con el Reino Unido de un proyecto que contuviera plazos limitados, exigencias estrictas y creíbles, con el objeto de que alcanzara el mayor apoyo posible. Las instrucciones de la Ministra Alvear al Embajador Valdés fueron: “*Chile no propicia resoluciones en esta etapa. Nuestro objetivo es el de trabajar elementos que faciliten un acuerdo político*”⁵²⁹.

Cuadro N°5. Cronología de la decisión de no apoyar la invasión a Irak

Fecha	Situación
08.11.2002	Adopción de la resolución 1441 del Consejo de Seguridad sobre Irak.
Dic. 2002	Concluyen las negociaciones del TLC.
01.01.2003	Chile ingresa al Consejo de Seguridad.
22.01.2003	Primer llamado del Presidente Bush al Presidente Lagos.
05.02.2003	Presentación de Colin Powell al Consejo de Seguridad / Chile no descartaba el uso de la fuerza si era autorizado por el Consejo.
24.02.2003	Reunión del Presidente Lagos con enviados del PM Tony Blair.
25.02.2003	Reunión del Presidente Lagos con los presidentes de todos los partidos políticos chilenos.
27-28.2003	Reunión del Presidente Lagos con enviados del Presidente Bush.
08.03.2003	Reunión de los “ <i>indecisos</i> ” en Nueva York
11.03.2003	Llamado telefónico del Presidente Bush al Presidente Lagos indicándole que contaba con el apoyo de 8 miembros del Consejo. El Presidente Lagos le informa que no apoyará la intervención militar.
19.03.2003	Invasión a Irak sin la autorización de Naciones Unidas.
06.06.2003	Firma del TLC.

V. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DURANTE LA CRISIS DE IRAK

V.a. LOS ACTORES GUBERNAMENTALES

La decisión del Gobierno de Chile de no apoyar la resolución que estaba promoviendo Estados Unidos junto con el Reino Unido, fue tomada por el propio Presidente Lagos, tal como correspondía a una situación de crisis marcada por una diplomacia al más alto nivel. Según las palabras del mandatario, Chile no se estaba

⁵²⁹ Mensaje N°066 de 14.03.03 del Ministerio a MISONU.

oponiendo a Estados Unidos sino que estaba pidiendo que se le diera un mes más a las inspecciones encabezadas por Hans Blix. La decisión recibió un respaldo interno casi unánime de todos los actores más relevantes.

Durante el transcurso de la crisis el Presidente Lagos estuvo en control de la participación de Chile en las negociaciones. Asimismo, mantuvo un contacto telefónico permanente con los presidentes George W. Bush y Jacques Chirac y los primeros ministros Tony Blair y José María Aznar. También realizó gestiones directas con el Presidente de México, Vicente Fox, y otros líderes regionales a quienes mantuvo informados del curso de la misma. Se contactó directamente con Kofi Annan y Hans Blix para conocer detalles de las inspecciones.

Además, tanto G. W. Bush como T. Blair enviaron misiones especiales para convencer al Presidente Lagos de apoyarlos. Es así como el Embajador Otto Reich visitó Chile los días 27 y 28 de febrero en calidad de Enviado Especial del Presidente Bush. Por su parte, T. Blair envió a su asesor de política exterior, David Manning, a Santiago en una misión secreta para sostener una reunión, un día domingo, con Lagos⁵³⁰. Ambas visitas tuvieron por objeto convencer al mandatario chileno de que S. Hussein estaba en posesión de armas de destrucción masiva.

Anteriormente y con motivo de celebrarse en Chile la V Reunión de Ministros de Defensa de las Américas, entre el 17 y 19 de diciembre de 2002, visitó Chile el Secretario de Defensa de los Estados Unidos, Donald Rumsfeld, uno de los principales promotores de la invasión a Irak. Durante su visita D. Rumsfeld también se reunió con el Presidente de la República para conocer su opinión respecto de Irak⁵³¹.

Sin embargo, el Presidente Lagos no había visto evidencias convincentes de la existencia de las ADM y menos de armamento nuclear en Irak. No lo convenció Powell ni tampoco los enviados de Bush y Blair. El Presidente francés, por su parte, le había comunicado que no había armas nucleares y que sus servicios secretos no habían encontrado ADM, aunque tampoco podía descartar su existencia. El informe de Hans Blix

530 MUÑOZ, H.: *Una..., op. cit.*, pág. 63.

531 *Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile año 2002*

del 7 de marzo, en el cual se señalaba que Irak estaba cooperando, terminó por convencerlo de oponerse al proyecto de resolución promovido por Estados Unidos.

En consecuencia, el Presidente Lagos fue quien estaba mejor informado de la crisis y de las posiciones de los demás actores internacionales involucrados en ella. Respecto de la posición de Chile, tal como comenta Herald Muñoz en el libro que escribió sobre la crisis, “[e]l Presidente Lagos se mantuvo constantemente pendiente de la elaboración del texto alternativo”⁵³².

Junto con el convencimiento de que no habían ADM, entre las razones que llevaron al Presidente a adoptar la decisión estaba su firme propósito de que Chile desarrollara una política internacional más activa y que participara en la construcción de las reglas que gobiernen la globalización y el sistema internacional, aunque eso tuviera sus costos. Es así como un año después de la invasión a Irak señalaba que “[h]a sido un periodo difícil en el cual nuestros valores como país se pusieron a prueba frente a tensiones mayores. Tener credibilidad en la arena internacional significa tomar decisiones complejas”⁵³³.

Esto se combinó con su visión de lo que era mejor para Chile. “Existen dos convicciones que han acompañado desde siempre la identidad de la nación, de trabajar por causas e ideales que están en el corazón de cada uno de los hijos de Chile: la causa de la paz y el pleno apego al derecho internacional. Frente a la guerra de Irak, hubo quienes pensaron que lo mejor era el silencio, la ausencia de opinión, o apegarse a una visión puramente mezquina y utilitaria de los intereses de Chile. ¡No es esa mi idea de Chile! ¡Chile es un país pequeño pero con una dignidad inmensa! Está en el alma de Chile. Es la herencia de O’Higgins, es la herencia de los padres de la patria. Somos un país digno que no elude los desafíos. Chile es miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y asumió plenamente la responsabilidad que le correspondía. Desde allí hicimos todo lo posible, dialogando prácticamente con todos los líderes mundiales, para

532 MUÑOZ, H.: *Una..., op. cit.*, pág. 69.

533 Mensaje Presidencial al inicio de la Legislatura Ordinaria, Congreso Nacional, Valparaíso, 21 mayo del 2004.

*que el objetivo del desarme absoluto, efectivo y comprobado de Irak se cumpliera sin tener que recurrir a la guerra*⁵³⁴.

Asimismo, el Presidente Lagos llegó a la conclusión de que, a pesar de las presiones, la firma del TLC con Estados Unidos no se iba a ver afectada. Según él, el TLC era un acuerdo comercial y no político y *“era emblemático para lo que Bush quería hacer en América Latina. Esto era el Acuerdo de las Américas el cual no estaba resultando por lo que decidió ir país por país. Y demostrar que el comercio es el comercio y la política es política”*⁵³⁵. El argumento era que la no aprobación del TLC habría debilitado el discurso de Estados Unidos en la región y su relación con Chile. País al que consideraba un ejemplo en la región por la combinación entre un sistema democrático de Gobierno y la aplicación de los lineamientos del Consenso de Washington.

El Ministerio de Relaciones Exteriores era inicialmente de la opinión de que no había que enemistarse con Estados Unidos, especialmente, en momentos en que se tramitaba la ratificación del TLC y se había alcanzado un alto nivel de confianza y amistad en las relaciones bilaterales que había costado grandes esfuerzos. El propio Presidente Lagos lo señaló en una entrevista diez años después, cuando declaró que *“[e]llos (la Cancillería) veían como algo difícil cruzarse en el camino de EE.UU.”*⁵³⁶.

La Cancillería venía siguiendo el tema de Irak desde comienzos del 2002 y con mayor atención después de que Chile fuera electo para conformar el Consejo de Seguridad. De ello dan cuenta numerosos mensajes oficiales enviados desde el Ministerio a la Misión ante Naciones Unidas y vice versa. A modo de ejemplo se puede mencionar el de septiembre de 2002, en el cual se informaba de una reunión entre el Director General de Política Exterior, Carlos Portales, con el Embajador de Francia y cuyo objetivo era conocer la posición de París respecto de la crisis en Irak⁵³⁷.

534 Mensaje Presidencial al inicio de la Legislatura Ordinaria, Congreso Nacional, Valparaíso, 21 mayo del 2003.

535 El Pulso: Entrevista con el ex Presidente de Chile: Ricardo Lagos, marzo 2013, recuperado de Internet: (<http://www.fdd.cl/archivo/destacados/ricardo-lagos-el-tlc-era-emblematico-para-lo-que-queria-hacer-bush-en-america-latina/>).

536 El Pulso, op. cit.

537 Mensaje N°256 de 25.09.02 del Ministerio a MISONU.

Asimismo, en un mensaje de la Misión al Ministerio de julio de 2002 se comunicaba a Santiago acerca del avanzado estado de preparación de un ataque norteamericano a Irak⁵³⁸ y en otro de septiembre sobre las posiciones divergentes entre Rusia y Estados Unidos y el Reino Unido, y de la preocupación de los países árabes por lo que podía suceder si había guerra y el caos que se generaría en Irak⁵³⁹. En otro mensaje, el Embajador Valdés informaba sobre el inicio del debate general de la 57ª Asamblea General de las Naciones Unidas con los discursos de su Secretario General y del Presidente Bush⁵⁴⁰.

La Ministra Alvear tuvo un papel importante durante la crisis de Irak por los conocimientos que pudo desarrollar sobre la misma en las reuniones en las cuales debió participar y las que mantuvo con sus pares sobre la misma. Lo anterior se demuestra, por ejemplo, en una reunión que sostuvo en septiembre de 2002 con el Canciller ruso Igor Ivanov. En ella trataron la situación en Irak y el ingreso de Chile al Consejo de Seguridad⁵⁴¹. Asimismo, participó en reuniones del Consejo de Seguridad, como la del 5 de febrero en la cual Colin Powell presentó sus pruebas sobre la existencia de armas de destrucción masiva en Irak. En la ocasión, la Ministra pronunció un discurso en el cual no se descartaba el apoyo de Chile al uso de la fuerza si las inspecciones encontraban armas de destrucción masiva⁵⁴².

La Canciller fue también un actor relevante en las negociaciones del TLC, en las cuales había participado, conocía sus implicancias e importancia para el país y el Gobierno, al igual que las dificultades que podía enfrentar su aprobación en el Congreso norteamericano.

De hecho, la Ministra fue una de las autoridades que recibió presiones directas para que Chile apoyara a Estados Unidos. El Embajador Zoellick la llamó en marzo del 2003 señalándole *“estar muy preocupado por el ambiente que se estaba formando en relación a la situación de Irak y la postura de Chile frente a la de Estados Unidos en Naciones*

538 MISONU N°972 de 17.07.02.

539 MISONU N°177 de 27.09.02.

540 MISONU N°076 de 12.09.02.

541 MISONU N°084 de 12.09.02.

542 Mensaje N°026 de 04.02.03 del Ministerio a MISONU.

*Unidas, dijo que era un tema muy sensible para la administración de Estados Unidos y su Congreso, y que había recogido señales de preocupación y molestia de varios congresistas al respecto. Indicó claramente que podía estar en riesgo el TLC que había costado tanto sacar adelante. Finalmente, dijo que el Presidente Bush asumía que podía contar con Chile en una situación como ésta y solicitó transmitir su percepción y preocupación personal al Presidente Lagos*⁵⁴³.

Consultada sobre la crisis y la posición de Chile, la Ministra declaró: *“Chile ha promovido tradicionalmente, como uno de los pilares de su Política Exterior, la solución pacífica de las controversias. Asimismo, decididamente aboga por el tratamiento multilateral de las crisis que comprometen la paz y seguridad. En este sentido, nuestro país realizó todos los esfuerzos a su alcance para evitar el inicio del conflicto armado en Irak*”⁵⁴⁴.

La Ministra también conocía el detalle de la relación bilateral. En tal sentido y a modo de ejemplo, los meses previos a la invasión a Irak se realizaron una serie de reuniones entre Chile y Estados Unidos en el área de la seguridad y la defensa, que daban cuenta del buen nivel en que se encontraban las relaciones en esos momentos y del rol de la Cancillería presidiéndolas. En octubre de 2002, se realizó en Santiago la Segunda Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas Bilaterales Chile-Estado Unidos, presidida por el Subsecretario de Relaciones Exteriores, Embajador Cristian Barros y el Secretario de Estado Adjunto para el Hemisferio Occidental, Embajador Otto Reich. En la ocasión se revisaron los principales temas de la relación bilateral, así como asuntos regionales y globales de interés para ambos países.

Asimismo, con ocasión de las consultas político-militares entre Chile y Estados Unidos, celebrada en Washington el 8 de enero, el Secretario de Estado adjunto para Asuntos Político Militares, Lincoln Bloomfield, quien presidía la parte estadounidense, solicitó información al jefe de la delegación chilena sobre la posición de Chile respecto de Irak y preguntó *“a quién deberíamos dirigirnos”* para conocerla⁵⁴⁵. Las conversaciones,

543 Mensaje N°107 del Ministerio a la Embajada en Estados Unidos.

544 Revista Foro 21: op. cit.

545 Mensaje N°059 de 04.02.03 del Ministerio a la Embajada en Estados Unidos.

cubrieron la seguridad regional, el mantenimiento de la paz, la no proliferación y otros asuntos de interés mutuo. La pregunta del jefe de la delegación estadounidense fue respondida con que la posición chilena era clara y respondía a políticas dictadas por el Presidente de la República⁵⁴⁶. Esto demuestra que la Cancillería, a pesar de sus aprensiones iniciales, en esos momentos seguía los lineamientos del Presidente Lagos en relación a Irak.

Otros actores relevantes dentro de la Cancillería, también provenientes del ámbito político, fueron los embajadores ante Naciones Unidas, Juan Gabriel Valdés, y en Washington, Andrés Bianchi⁵⁴⁷. Además de Osvaldo Rosales, quien era Director General de Relaciones Económicas Internacionales.

Osvaldo Rosales fue el jefe negociador en las negociaciones del TLC con Estados Unidos y asesor económico del Presidente Lagos, con quien lo unía una relación de amistad. O. Rosales participó en el equipo que preparó el programa macroeconómico del Gobierno de Lagos.

Por su parte, el Embajador Juan Gabriel Valdés⁵⁴⁸ fue nombrado especialmente por el Presidente Lagos para ser el representante de Chile cuando el país ingresara al Consejo de Seguridad, asumiendo sus funciones en abril del 2000. J. G. Valdés contaba con el apoyo del Partido Socialista, al cual pertenecía, y que se oponía férreamente al uso de la fuerza en Irak al igual que el Embajador.

El Jefe de la Misión chilena en Nueva York tenía línea directa con el Presidente, quien lo describe de la siguiente manera: *“yo lo conocía bien; él había participado en nuestros avisos televisivos para la campaña del ‘No’. Había sido Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales y luego Ministro de Relaciones Exteriores durante el Gobierno de mi predecesor, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, y lidio con una situación*

⁵⁴⁶ *Ibidem*

⁵⁴⁷ Embajador en Estados Unidos del 2000 al 2006. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de Chile (1959-1963) y Master y candidato a Doctor en Economía de la Universidad de Yale. Fue Presidente del Banco Central y era amigo personal del Presidente Ricardo Lagos.

⁵⁴⁸ Juan Gabriel Valdés es miembro del Partido Socialista, Licenciado en Ciencias Jurídicas, Máster en Estudios Latinoamericanos y Doctor por la Universidad de Princeton. Fue Ministro de Relaciones Exteriores de Chile entre 1999 y el 2000 y cumplió funciones también como Embajador en Argentina y España.

*complicada durante los intensos debates en torno a la detención de Pinochet. Valdés fue quien tuvo que defender la impopular idea de traer a Pinochet de regreso a Santiago desde Londres frente a todo el Partido Socialista. De modo que no le eran ajenos los tiempos difíciles de la política, lo que resultó ser un buen entrenamiento para su periodo en el Consejo de Seguridad*⁵⁴⁹.

El Embajador Valdés tenía el contacto directo dentro del Consejo y manejaba mejor que nadie en Chile, incluso que la Ministra Alvear, el debate en curso dentro de Naciones Unidas, de lo cual dan cuenta los informes enviados por la vía oficial al Ministerio, como el 872 ya citado en el que se transmiten sus conversaciones con embajadores ante Naciones Unidas y el mensaje 113 de septiembre de 2002 sobre una conversación con el Embajador de Irlanda, entonces miembro no permanente del Consejo de Seguridad⁵⁵⁰, sobre las negociaciones secretas entre el Reino Unido y Estados Unidos para preparar una resolución y de cuyo contenido informara días después⁵⁵¹.

Confirma lo anterior el análisis del Embajador sobre la situación para Chile al momento de ingresar al Consejo de Seguridad⁵⁵² y su informe sobre las conversaciones que sostuvo con John Negroponte, Embajador de Estados Unidos ante Naciones Unidas, y con el Embajador Jeremy Greenstock representante de Gran Bretaña⁵⁵³. El Embajador Valdés también mantenía una relación de amistad con el Embajador de México en Naciones Unidas, Aguilar Zinzer, lo que facilitó la elaboración de la propuesta alternativa entre ambos países.

El papel desempeñado por el Embajador Valdés en la crisis y en la decisión adoptada por Chile se confirma también por el hecho de que fuera llamado a informar a Santiago el 3 de marzo de 2003, días antes de que se tomara la decisión de no apoyar a Estados Unidos. Junto con el Presidente Lagos, eran los que mejor conocían la situación en torno a Irak por sus contactos directos, aunque a distintos niveles, con los principales actores involucrados.

549 LAGOS, R.: *Así...*, op. cit., págs. 294-295.

550 MISONU N°113 de 18.09.02.

551 MISONU N°133 de 24.09.02.

552 MISONU N°001 de 03.01.03.

553 MISONU N°045 de 31.01.03.

Durante la crisis, el Embajador de Chile en Estados Unidos, Andrés Bianchi, informó sobre el debate interno en ese país sobre la posible invasión a Irak y de reuniones con autoridades locales, como la ya mencionada con John Maisto. No obstante, no constan en los mensajes intercambiados con el Ministerio gestiones directas que le hayan sido encomendadas por Santiago ante autoridades locales ni informes que permitan sostener que haya sido un actor influyente en la decisión tomada por Chile respecto de Irak, a pesar de su cercanía personal con el Presidente.

En cambio, el Embajador Bianchi sí tuvo un papel importante en las negociaciones del TLC y especialmente en lo que respecta a su ratificación por el Congreso norteamericano. En varios de sus mensajes al Ministerio el Embajador Bianchi transmitió la presión que existía por apoyar a Estados Unidos, que de lo contrario el Presidente Bush podría no firmar el TLC y que la decisión en el Consejo de Seguridad afectaría las relaciones bilaterales.

Un actor importante dentro del Gobierno fue el Ministro Heraldo Muñoz, a quien el Presidente Lagos describe como “*mi amigo y colega*”⁵⁵⁴. Como se señaló, el Ministro Muñoz era el candidato del Presidente para Ministro de Relaciones Exteriores en su Gobierno dada la cercanía personal y política que había entre ambos. Juntos habían fundado el partido político al cual pertenecían. Por razones políticas ya señaladas esto no pudo concretarse.

Durante la crisis, Heraldo Muñoz ocupaba el cargo de Ministro en la Secretaría General de Gobierno, lo que en la práctica significa ser el vocero del Presidente y del Gobierno. Ministerio éste que se encuentra dentro del Palacio de La Moneda a pasos de la Presidencia.

A mediados del año 2003, el Presidente Lagos designó a Heraldo Muñoz como Embajador ante Naciones Unidas para desarrollar un trabajo de cooperación en Irak, en un gesto hacia Estados Unidos, país en el cual él tenía vínculos personales de alto nivel

⁵⁵⁴ LAGOS, R.: *Así..., op. cit.,* pág. 303.

desarrollados en los años en que vivió y estudió en dicho país. Esta fue una decisión adoptada por el Presidente para intentar recomponer las relaciones con Estados Unidos.

El Ministro Muñoz recibió el 14 de enero de 2003 una llamada de Condoleezza Rice, asesora de Seguridad Nacional de Estados Unidos, con quien lo unía una relación de amistad. La llamada tuvo por objeto que le transmitiera al Presidente Lagos un mensaje del Presidente Bush. Este era: “[n]os gustaría que nuestros amigos estuvieran con nosotros en esto. Por supuesto, a la hora de votar en el Consejo de Seguridad, no será satisfactorio abstenerse (...) *Heraldo, espero que puedas ayudarnos y discutir esto con el Presidente Lagos. Pero iremos adelante con o, si es necesario, sin el Consejo de Seguridad de la ONU*”⁵⁵⁵. El Ministro transmitió el mensaje al Presidente, al igual que su impresión de que Rice había relacionado el apoyo en el Consejo de Seguridad con la aprobación del TLC.

Heraldo Muñoz declaró años después que la amenaza del Presidente Bush para que Chile apoyara la invasión, poniendo en duda la aprobación del TLC, fue real. “*Tuve conocimiento directo de lo que sucedía porque recibí llamadas directas de Estados Unidos, y lo que se cuenta (las presiones) básicamente se ajusta a la verdad*”⁵⁵⁶.

Los conocimientos en temas internacionales⁵⁵⁷, sus contactos internacionales y vínculos con el Presidente, y el hecho que meses después de iniciada la invasión fuera nombrado como reemplazante de Valdés en Naciones Unidas, permiten sostener que el Ministro Muñoz fue una de las personas escuchadas por el Presidente Lagos al momento de tomar la decisión respecto de Irak⁵⁵⁸.

Sobre las razones que condujeron a la decisión de no apoyar a Estados Unidos se refiere Heraldo Muñoz, cuando sostiene que: “*se conversaron estos antecedentes en el Gobierno, pero se hizo un análisis muy serio y se concluyó que nosotros no podíamos sacrificar la política exterior, nuestro apego al derecho internacional, nuestro apego al*

555 MUÑOZ H.: *Una...*, op. cit., págs. 19 y 20.

556 *La Segunda: Declaraciones de Heraldo Muñoz*, 26 de septiembre de 2007.

557 Es Doctor en Estudios Internacionales de la Korb School of International Studies, Universidad de Denver y desempeñado varios cargos gubernamentales en el área internacional.

558 En 2005 Heraldo Muñoz publicaría un libro titulado “Una Guerra Solitaria, la historia secreta de EE.UU en Irak, la polémica en la ONU y el papel de Chile”, donde entrega su visión sobre la guerra y la participación de Chile.

*multilateralismo, y a la carta de las Naciones Unidas que requería para el uso de la fuerza ciertos mecanismos, incluyendo la aprobación del Consejo de Seguridad, y no el uso unilateral de la fuerza (...) Si bien es cierto que había un cierto riesgo respecto del TLC, creíamos que ya había invertido mucho por parte de Estados Unidos y de nosotros en muchas rondas de negociación y no se iba a echar pie atrás, porque si no había un tratado con Chile, con qué país de América Latina se podía concretar? Había capital político puesto por Estados Unidos y veíamos que podía haber un atraso, pero en ningún caso se ponía en riesgo el TLC, y valía la pena defender los principios de política exterior desde siempre”*⁵⁵⁹. Lo anterior coincide con lo que el Presidente Lagos afirmó años después, en una entrevista ya citada, en cuanto a que el TLC era importante políticamente para el Presidente Bush en términos de sus relaciones con la región.

La amenaza de no firmar el TLC fue planteada abiertamente por varios actores norteamericanos anteriormente mencionados. Cabe agregar a los ejemplos ya citados, lo señalado por David Rockefeller luego de entrevistarse con el Presidente Lagos. “[N]o espero que eso suceda (que Chile no apoye a Estados Unidos), pero debo decir que si Chile toma una decisión fuerte en contra de lo que estamos haciendo, creo que en el Congreso de mi país puede sentir y cuestionar si realmente vale la pena seguir trabajando este acuerdo. No hay que pensar que estos aspectos están tan separados como algunos creen”⁵⁶⁰.

La firma del TLC era el principal motivo para apoyar a Estados Unidos, junto con no enemistarse con ese país, el Reino Unido y España. Algo no menor, considerando el peso mundial de estos países y que estaban entre los principales socios comerciales e inversores en Chile. Tal como se señaló, en el país se esperaba que el TLC tuviera un impacto positivo en la economía nacional, además de una serie de efectos favorables en términos de inversiones, transferencia tecnológica, generación de empleo, entre otros. Esto era especialmente importante en términos electorales, si se considera que la economía chilena no se encontraba en su mejor momento habiendo crecido cerca de un 2% el 2002 (tasa consideraba baja para Chile en esos momentos).

⁵⁵⁹ La Segunda: op. cit.

⁵⁶⁰ Citado por FERMANDOIS, J.: Chile..., op. cit., pág. 32.

Entre los argumentos esgrimidos en contra de la guerra estuvo la defensa de los principios tradicionales de la política exterior chilena, como son el *“respeto al derecho internacional y solución pacífica de las controversias, los que se sostienen en el marco de la acción multilateral en las Naciones Unidas”*⁵⁶¹.

El multilateralismo era considerado por el Gobierno y el Presidente como la mejor forma para promover los intereses de países pequeños como Chile en un contexto de globalización. En su discurso ante la Asamblea de Naciones Unidas en septiembre de 2004, el Presidente Lagos sostuvo *“que la mejor manera de manejar la agenda de la globalización es a través del multilateralismo (...) y que como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, Chile ha asumido sus responsabilidades con la comunidad global y ha buscado ser consistente con sus valores y convicciones (...) En relación con Irak, nosotros dijimos que sólo Naciones Unidas podía dar la necesaria legitimidad para el uso de la fuerza y manejar las amenazas a la paz de una manera efectiva y unida (...) El mundo hoy necesita más y no menos Naciones Unidas. Más y no menos multilateralismo”*⁵⁶².

Años después en una entrevista, el Presidente agregaría que *“[e]sta no fue una decisión fácil (...) Lo hicimos por principios (...) fue una tarea de coherencia indispensable en política exterior (...) el no de Chile expresó también una visión sobre los organismos internacionales y la globalización (...) Se necesitan instituciones sólidas, respetadas, capaces de dar reglas a esta globalización, sin que nadie se las salte, por poderoso que sea. Por eso, hubo allí un tema de principios muy importantes para Chile: el uso de la fuerza en el ámbito internacional sólo puede ser determinado por los organismos multilaterales que el mundo se ha dado para preservar la paz”*⁵⁶³.

El Presidente Lagos declaró posteriormente, que se opuso a una guerra que sabía sería desastrosa y una que Estados Unidos había decidido hacer con o sin el apoyo de Naciones Unidas. *“Entonces llegamos al meollo del asunto: ¿necesitaba Estados Unidos otra resolución de la ONU? Yo opinaba que sí. Chile es un país pequeño que confía en*

561 FUENTES, C.: op. cit., págs. 117-118.

562 Discurso del presidente Ricardo Lagos, 59ª Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, 21 de Septiembre de 2004.

563 El Clarín: op. cit.

*un sistema internacional que lo trata con equidad, así como también a todos sus miembros. A pesar de que una nación grande como Estados Unidos podía permitirse romper las reglas (o simplemente no tenerlas), nosotros no podíamos. El conjunto de normas internacionales y acuerdos informales que se habían construido desde la Segunda Guerra Mundial protegían a Chile y a muchos otros poderes pequeños y medianos, que eran parte del sistema. Si Estados Unidos iba a la guerra sin el apoyo de la ONU rompería todas esas promesas y acuerdos, tanto explícitos como implícitos”*⁵⁶⁴.

También influyeron en la decisión consideraciones de política interna relacionadas con graves escándalos de corrupción que tuvieron amplia difusión en los medios de prensa, porque en ellos estaban involucradas altas autoridades de Gobierno y parlamentarios de la Concertación. Esta situación hacía temer una derrota en las elecciones presidenciales del 2005. En ese escenario de fragilidad del Gobierno, el apoyo a Estados Unidos podría haberle significado al Presidente un quiebre con la alianza de gobierno, la cual se declaraba en su totalidad contraria a la guerra⁵⁶⁵. Su propio partido, el PPD, se manifestaba abiertamente opuesta a la invasión.

Relacionado con lo anterior, estaba el hecho que la guerra era altamente impopular entre los chilenos y que durante los meses previos a la intervención en Irak había resurgido entre la población un sentimiento antiimperialista, el que tiene su origen en las intervenciones norteamericanas en la región durante el siglo veinte, incluido el Golpe Militar en Chile. En ese sentido, era importante para el Gobierno mostrar una posición internacional activa e independiente de los Estados Unidos. Como sostiene Patricio Navia, la determinación del Presidente Lagos de oponerse a la voluntad estadounidense y tener un rol activo internacionalmente, bien pudo haber tenido un efecto positivo en sus niveles de aprobación⁵⁶⁶.

Mostrar una posición independiente de Estados Unidos también respondía a factores externos. El mandatario chileno necesitaba demostrar una cierta independencia de los Estados Unidos, en relaciones exteriores, precisamente por el acercamiento en la

⁵⁶⁴ LAGOS, R.: *Así...*, op. cit., págs. 301-302.

⁵⁶⁵ FERNANDOIS, J.: *Chile...*, op. cit.

⁵⁶⁶ NAVIA, P.: op. cit.

política económica. Esto era especialmente importante considerando el alejamiento con América Latina que significaron las negociaciones del TLC, el haber desechado ingresar como miembro pleno al MERCOSUR y el hecho que de los 34 países de América solo 7 dieron su apoyo a Estados Unidos para invadir Irak⁵⁶⁷, lo que significaba un rechazo mayoritario a la guerra en la región.

Lo anterior se relacionaba con la historia de intervenciones militares unilaterales por parte de Estados Unidos y el ímpetu antiimperialista que generaron y el hecho que el combate de Estados Unidos contra los dictadores se podía volver en algún momento en contra de algún país de la región. “*Llevar la democracia a una dictadura. ¿Cómo se escoge a un dictador en un mundo colmado de tiranía?*”⁵⁶⁸, declaró el Presidente Lagos al respecto.

La decisión adoptada por el Gobierno chileno se ajustó a los principales lineamientos de la política exterior diseñada por el Presidente Lagos en un contexto internacional marcado por la globalización, razón por la cual se puede inferir que su percepción y visión de la conducta internacional más adecuada para Chile en un mundo globalizado, fue un factor importante junto con los otros factores internos y externos señalados.

Resulta importante destacar también, tal como lo hacen Wilhelmy y Durán, que en este caso, “*el proceso de toma de decisiones sobre la guerra en Irak demuestra que el Gobierno chileno no ha renunciado a contar con un margen, aunque reducido, de espacio autónomo para la defensa de intereses y principios que considera fundamentales*”⁵⁶⁹.

Por lo señalado, se puede sostener que los actores gubernamentales más relevantes en la decisión de no apoyar la invasión a Irak, fueron el Presidente Lagos, el Embajador Juan Gabriel Valdés, el Ministro Heraldo Muñoz y la Ministra Soledad Alvear.

567 HEINE, J.: *Nue...*, op. cit., pág. 100.

568 LAGOS, R.: *Así...*, op. cit.

569 WILHELMY M. y DURÁN, R.: op. cit., pág. 285.

V.b. LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES

Entre los principales actores que influyeron en la decisión del Gobierno, estuvieron el Congreso y los Partidos Políticos. Su importancia la reconoció el propio Presidente, quien en un discurso pronunciado en Chile a fines de febrero del 2003 subrayó: “*vendrán momentos de decisiones complejas y difíciles para Chile (...) por eso ayer (25 de febrero) invité a todos los partidos políticos para escucharlos, de Gobierno y oposición, porque en estos temas todos los chilenos tienen algo que decir, no es un tema ni del Gobierno ni de la oposición, es un tema del país*”⁵⁷⁰.

Asimismo, después de su última conversación con el Presidente Bush, el Presidente Lagos convocó el jueves 13 de marzo a todos los jefes de partidos, de gobierno y oposición, al palacio presidencial para intercambiar puntos de vista sobre Irak. En la reunión participaron también el Presidente del Senado y la Ministra Soledad Alvear. En esa oportunidad recibió el respaldo unánime a la postura independiente y al rechazo a la segunda resolución enmendada. Terminada la reunión el Gobierno informó que finalmente tendría dos opciones a la hora de pronunciarse en el Consejo de Seguridad, la abstención o el voto en contra, pero que en ningún caso iba a apoyar la resolución del Gobierno de Bush⁵⁷¹. En la ocasión, los dirigentes de los partidos políticos unánimemente declararon su rechazo a la vía militar, aunque habían diferencias entre sí se debía votar en contra de la resolución o solo abstenerse.

De la reunión con los partidos políticos también daba cuenta un informe de la Misión ante Naciones Unidas en el que se transmitía el discurso pronunciado por el Embajador Valdés al día siguiente de iniciada la invasión a Irak. En él señala: “[n]uestro Gobierno consultó a las organizaciones sociales y a los partidos políticos de todo el amplio espectro ideológico que comprende nuestra democracia. Nuestro Congreso Nacional aprobó casi unánimemente la opción por la paz”⁵⁷².

570 Mensaje N°054 de 26.02.03 del Ministerio a MISONU.

571 La Nación: Irak: Chile rechazará resolución de Estados Unidos, 13 de marzo de 2003, recuperado de Internet: (<http://www.lanacion.cl>).

572 MISONU N°136 de 14.03.03.

El Presidente del Partido Por la Democracia (PPD), Guido Girardi, era de la idea de votar en contra porque “*ninguna guerra vale un tratado de libre comercio*” y por razones, según él, de carácter ético “*ya que Estados Unidos quiere destruir las Naciones Unidas, y oponerse a Estados Unidos es defender la existencia de las Naciones Unidas*”. “*Como está en juego el orden futuro, Chile debe ser de aquellos países que no quieren ser vasallos de Estados Unidos*”⁵⁷³. Por su parte, la Presidenta del Partido Comunista, Gladys Marín, y el Presidente del Partido Socialista, Camilo Escalona, también estuvieron a favor de rechazar la resolución y la guerra.

Los partidos políticos de oposición consideraban que, en primer lugar, Chile no debió haber ingresado al Consejo de Seguridad de manera de no verse expuesto a esta difícil situación con Estados Unidos y poner en riesgo la ratificación del TLC. Para los partidos políticos de derecha la firma del TLC tenía además de las ventajas económico-comerciales, aspectos positivos en lo político, en particular, evitar cambios al modelo económico. Esto era también de especial interés para el empresariado.

Sin embargo, después de las reuniones con el Presidente Lagos y, principalmente, ante la fuerte oposición de la opinión pública a la guerra, terminaron apoyando al Gobierno; lo que podría indicar que el Presidente logró convencerlos de que el TLC no estaba en riesgo. Incluso el Presidente de la Unión Democrática Independiente (UDI), Pablo Longueira, que en un principio criticó que Chile ingresara al Consejo de Seguridad y el afán de protagonismo del Gobierno, después de la reunión declaró que la opción de su partido era votar en contra de la resolución promovida por Estados Unidos, por considerarlo más consecuente con la línea histórica de Chile.

El cambio en la posición de la UDI también puede tener su origen en el acuerdo de gobernabilidad alcanzado entre el Presidente Lagos y Pablo Longueira en enero del 2003, que buscaba avanzar en la modernización del Estado luego que se conocieran graves casos de corrupción en el Gobierno y la Concertación⁵⁷⁴. Producto del acuerdo, el Gobierno se comprometió a legislar en el corto plazo una serie de materias vinculadas con el financiamiento de la política. Este acuerdo buscaba mostrar unidad entre los principales

⁵⁷³ *La Nación: Irak: op. cit.*

⁵⁷⁴ Casos conocidos como “Coimas” y “MOP GATE”.

actores políticos incluso en materias como las relaciones exteriores, lo que contribuiría a explicar la posición adoptada por la derecha política en este caso.

A pesar del apoyo público otorgado por los partidos de oposición, hubo algunos actores de derecha críticos de la política exterior del Presidente Lagos que no estaban de acuerdo con enemistarse con Estados Unidos. Hernán Felipe Errázuriz, último Canciller de A. Pinochet y columnista de *El Mercurio*, sostuvo abiertamente que el Gobierno chileno debió haber respaldado resueltamente a la alianza anglo-estadounidense en su intervención militar en Irak, porque era lo mejor para el interés nacional (en vista la pendiente ratificación del TLC)⁵⁷⁵. Para el ex Canciller, la firma del TLC y estrechar los vínculos con Estados Unidos era lo mejor para el bienestar y futuro de Chile. Por ello, fue crítico del manejo de la situación por parte del Presidente calificando su política exterior como contradictoria. “*Nos creamos innecesariamente un contencioso con una potencia con la que mantenemos estrechas relaciones*”⁵⁷⁶.

El mismo Hernán Felipe Errázuriz sostiene que la comunidad empresarial guardó silencio sobre la posición del Gobierno respecto de Irak. Los empresarios no manifestaron abiertamente su posición, en un hecho que no deja de llamar la atención dada la importancia que para ellos revestía el TLC.

Tal como se señaló, los empresarios estaban entre los partidarios más entusiastas del TLC con Estados Unidos desde el inicio de las primeras tratativas para sentarse a negociar. Luego participaron y apoyaron las negociaciones. Por ello, no se puede descartar que algunos de esos sectores “*ejercieran presión para que el Gobierno apoyara la iniciativa militar de Bush a cambio de asegurar un apoyo de la Casa Blanca para que el Congreso estadounidense votara a favor del texto negociado con Chile*”⁵⁷⁷. Los empresarios contaban con varios canales directos para hacer llegar sus intereses y preocupaciones al Presidente; entre otros, participaban en sus giras al exterior y mantenían reuniones periódicas con sus asesores más directos, y es probable que le hubieran transmitido sus temores sobre la aprobación del TLC.

575 ERRÁZURIZ, H. F.: *op. cit.*.

576 *Ibidem* pág. 115.

577 NAVIA, P.: *op. cit.*, pág. 19.

Como muestra del alto nivel de entendimiento y diálogo que existía entre el Gobierno y los empresarios se puede mencionar que en marzo del año 2002, cuando las negociaciones del TLC se encontraban en curso, se dio a conocer un cronograma de ejecución de las primeras medidas de una agenda pro-crecimiento acordada entre ambos actores. Esta agenda fue propuesta por los principales gremios empresariales en octubre del año anterior y tenía como objetivo retomar el ritmo de crecimiento de la economía. La propuesta recibió un nuevo impulso en enero del 2003 en una ceremonia en La Moneda entre el Gobierno y los partidos políticos de gobierno y oposición, en la que se acordó despachar durante ese año 49 proyectos de ley.

Este hecho concreto en el cual el Gobierno accedió y apoyó las propuestas de los empresarios, ocurrió mientras se debatía la posición que Chile iba a adoptar, colabora a comprender el silencio de éstos frente a la decisión respecto de Irak. A esto se suma la posibilidad que el Presidente Lagos haya logrado convencerlos, al igual que a los partidos de derecha, que el TLC no estaba en peligro.

El ex Canciller Errázuriz estimó que la decisión de no apoyar a Estados Unidos en la crisis se fundó más que en el interés nacional, en razones de política interna *“por varias razones: primero, para evitar aumentar las divisiones internas; segundo, por la impopularidad de la guerra y tercero, por una situación coyuntural, la sucesión de escándalos de corrupción que comprometen al gobierno y que exigían reafirmar la autoridad del Presidente de la República”*⁵⁷⁸.

En la prensa chilena se especuló respecto de *“presiones por parte del Gobierno de George W. Bush para que la firma del Tratado fuese la carta de cambio por el voto de Chile a favor a la intervención bélica en Irak en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”*⁵⁷⁹. Esto contribuyó a aumentar el rechazo hacia Estados Unidos y provocó el ya mencionado resurgimiento de un sentimiento antiimperialista entre la población.

Asimismo, los argumentos de Estados Unidos a favor de la guerra, principalmente la amenaza del terrorismo islámico, no eran relevantes en Chile ya que dicha amenaza *“no*

578 Hernán Felipe Errázuriz, *declaraciones recogidas por el Instituto Libertad y Desarrollo, 27 de marzo de 2003, en: (<http://www.libertadydesarrollo.cl/noticias/chile.html>).*

579 DIRECON (2009): *op. cit.*, pág. 136.

existe” en la región⁵⁸⁰. Por tales motivos, según Joaquín Fernandois “[e]ra fácil estar contra la guerra”⁵⁸¹ y de hecho un 85% de los chilenos lo estaban⁵⁸².

En tal sentido, coordinados por ATTAC⁵⁸³ Chile, más de 20 organizaciones sociales participaron en actividades desarrolladas en distintos puntos del país para manifestar su rechazo a una intervención militar en Irak. El 15 de febrero, “*Plataforma por la Paz*”, compuesta por numerosas organizaciones de la sociedad civil, se manifestó pacíficamente frente a La Moneda para oponerse a la guerra y llamar al Gobierno chileno a asumir una decidida defensa de una solución pacífica. La convocatoria buscaba presionar al Gobierno chileno para que su posición fuera clara y categórica en contra de la guerra. Asimismo, las distintas organizaciones convocantes hicieron un llamado al Ejecutivo a no ceder ante las presiones que Estados Unidos ejercía y reclamaron que su función en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estuviera en sintonía con lo expresado por la ciudadanía nacional.

De acuerdo con el discurso del Embajador Valdés en Naciones Unidas después de iniciada la invasión a Irak, citado anteriormente, el mensaje de estas organizaciones fue considerado por el Gobierno, aunque solo fuera para reafirmar su posición.

La prensa fue mayoritariamente contraria a la posición norteamericana, aunque los diarios *El Mercurio* y *La Tercera* expresaron sus reservas frente a las actuaciones del Gobierno⁵⁸⁴. Cabe recordar que estos son los principales medios escritos y que eran controlados por importantes grupos empresariales de derecha, los cuales estaban preocupados por los efectos de la decisión en la aprobación del TLC y en las relaciones con Estados Unidos.

Finalmente, todos los actores relevantes, incluidos los partidos de derecha y el empresariado, terminaron apoyando al Gobierno o guardaron silencio. Así lo expresó otro columnista de derecha, Hermógenes Pérez de Arce, quien sostuvo: “[d]ebe admitirse que

580 HEINE, J.: *Nue...*, op. cit.

581 FERNANDOIS, J.: *Chile...*, op. cit., pág. 30.

582 HEINE, J.: *Nue...*, op. cit., pág. 106.

583 Movimiento internacional que combate la mundialización del liberalismo económico y trabaja por alternativas sociales, ecológicas y democráticas con el objetivo de garantizar los derechos fundamentales de todos.

584 ERRÁZURIZ, H. F.: op. cit., pág. 118.

*este mayúsculo disparate diplomático ha sido perpetrado con el apoyo de la casi unanimidad de los chilenos, desde la extrema izquierda hasta la más caracterizada derecha. Esto es muy nuestro. Las grandes tonterías siempre las hacemos entre todos”*⁵⁸⁵.

VI. REFLEXIONES FINALES

En este caso se ha analizado una situación de crisis donde primó la diplomacia al más alto nivel, lo que no impidió que intervinieran distintos actores domésticos en el proceso de toma de decisiones cuyos intereses se vieron involucrados. En la decisión se vieron estrechamente vinculados importantes objetivos de la política exterior chilena, factores internos (políticos, económicos y comerciales) y externos.

Sin embargo, a días de la invasión norteamericana a Irak era casi unánime entre todos ellos la posición en contra de la guerra y de apoyo a la decisión del Presidente Lagos. Esto puede indicar una exitosa labor de convencimiento de parte del mandatario, al menos con los partidos políticos, con quienes hay evidencias de que se reunió respecto de la crisis, y los empresarios.

El núcleo central de la decisión estuvo compuesto por el Presidente Lagos, el Embajador Juan Gabriel Valdés, el Ministro Heraldito Muñoz y la Canciller Soledad Alvear, aunque las posiciones de los partidos políticos y la opinión pública también fueron consideradas.

El silencio de los empresarios se puede comprender en que hayan acogido las razones del Presidente en cuanto a que el TLC no estaba en peligro y en el marco de las negociaciones de la agenda de medidas pro-crecimiento.

La amenaza de Estados Unidos transmitida a través de varias altas autoridades de que las relaciones bilaterales se podían ver afectadas y, en particular, la aprobación del TLC, no logró convencer al Presidente Lagos. Estas eran las únicas razones para apoyar a

⁵⁸⁵ Citado por FERNANDOIS, Chile..., op. cit.

Estados Unidos, en una guerra muy impopular, contra una larga lista de razones para oponerse.

Los principales argumentos del Gobierno fueron la defensa de los principios tradicionales de la política exterior chilena (como la defensa del multilateralismo) y factores de coyuntura política interna (la fuerte oposición de la opinión pública y de los partidos de Gobierno en un contexto de problemas económicos y políticos internos). A ellos se sumaron factores ideológicos, relacionados con la percepción del Presidente Lagos sobre lo que era mejor para Chile y el sistema internacional en un contexto de globalización, su firme propósito de que el país tuviera una presencia internacional activa para aumentar su prestigio, el convencimiento de que el TLC no estaba en riesgo y que no habían evidencias de ADM en Irak.

Asimismo, como se vio en el capítulo sobre la política exterior del Presidente Lagos, él tenía el firme propósito de que Chile desarrollara una política internacional más activa y que participara en la construcción de las reglas que gobiernen el sistema internacional. Éste es un caso en el cual se demuestra la aplicación de dicho objetivo.

Es preciso destacar que en las negociaciones del TLC el Presidente Lagos abrió el proceso de toma de decisiones a la participación de distintos actores de la sociedad civil (empresarios, académicos y trabajadores). Asimismo, en la crisis de Irak el mandatario consultó e hizo partícipe a varios actores nacionales, desde los partidos políticos de todos los sectores hasta la sociedad civil, incluida la opinión pública, dándole un sentido de país a la decisión.

Este caso, vuelve a confirmar la centralidad de la figura presidencial en el proceso de toma de decisiones en política exterior, aunque pone de relieve el hecho de que algunos actores pudieron llegar a influir en sus decisiones. Tal como fue el caso de los asesores presidenciales, representados por Juan Gabriel Valdés y Hernando Muñoz, los partidos políticos y la opinión pública.

CAPÍTULO VII.

LA CRISIS DEL GAS CON ARGENTINA

I. INTRODUCCIÓN

A partir de fines de marzo del año 2004 las relaciones entre Chile y Argentina se vieron afectadas por la denominada Crisis de Gas, la cual se originó en los recortes en los envíos de gas natural desde Argentina hacia Chile. Esta crisis se prolongó por varios años, pero el periodo más difícil para las relaciones bilaterales fue entre los meses de marzo y julio de 2004. Este episodio ha sido considerado como el de mayor gravedad y tensión en las relaciones con Argentina desde el retorno a la democracia en Chile.

La forma en que el Gobierno de Ricardo Lagos enfrentó la Crisis del Gas resulta interesante para comprender el proceso de toma de decisiones dentro de la política exterior chilena por varios motivos. En primer lugar, por la importancia histórica de la relación con Argentina, por la prioridad que a ella había asignado el Presidente Lagos dentro de su política exterior y en el marco del proceso de estrechamiento en las relaciones bilaterales que se había venido desarrollando en las últimas décadas.

En segundo lugar, por la alta dependencia que en esos momentos Chile tenía respecto del abastecimiento de gas natural desde Argentina para la generación de electricidad en el país, tanto para el consumo industrial como doméstico. Esto repercutió en que la crisis tuviera un fuerte impacto económico y también político en Chile, provocando un alto grado de involucramiento personal del Presidente Lagos y de otros actores nacionales, tanto públicos como privados.

En tercer lugar, la crisis tuvo también un importante impacto en las relaciones de Chile con la región y, en particular, con Perú y Bolivia. Este último país, exportador de gas natural, conocedor de las necesidades chilenas en materia energética, decidió utilizar este recurso para negociar con Chile una salida soberana al mar (tal como se vio anteriormente).

II. LAS RELACIONES BILATERALES

En el Gobierno de Ricardo Lagos, luego que en la década anterior se resolvieran casi la totalidad de los diferendos limítrofes, con la sola excepción de Campos de Hielo Sur⁵⁸⁶, se buscó avanzar hacia una mayor integración y dar un salto cualitativo en la relación con Argentina. Esto se trató de hacer a través de la negociación de una alianza estratégica o de un marco de integración más profundo, que en lo económico significaba desarrollar un programa dirigido a alcanzar la libre circulación de bienes, servicios y personas y, en lo político, consolidar un espacio democrático y avanzar hacia la adopción de posiciones comunes frente a los principales desafíos externos que enfrentaban ambos países.

Es así como ante el Congreso Pleno de Argentina el año 2000, el Presidente Lagos expresaba: *“Hoy, entonces, quiero invitar a este gran país hermano a conformar una alianza estratégica para enfrentar los desafíos de la globalización; una alianza que nos permita aprovechar la globalización minimizando sus riesgos y padecimientos; que nos permita conservar y privilegiar nuestras ricas tradiciones culturales y proyectarlas de manera mucho más dinámica en la arena internacional”*⁵⁸⁷.

Este era un objetivo ambicioso que daba cuenta de la importancia para Chile de las relaciones con Argentina, cuyo origen se encuentra en la existencia de elementos históricos, culturales, geográficos e idiomáticos compartidos y de una elevada interdependencia. Por otra parte, cabe tener presente que *“en esencia, las relaciones entre Argentina y Chile están determinadas por el conflicto, pues al ser países fronterizos existen innumerables fuentes de potenciales discrepancias”*⁵⁸⁸. Un mayor nivel de diálogo y cooperación permitiría enfrentar de mejor manera esos potenciales conflictos.

En el mismo discurso ante el Congreso Pleno de Argentina, el mandatario chileno declaró: *“Llegamos entonces a un punto en que la interdependencia de nuestros países es*

586 Tercera reserva de agua dulce más grande en el mundo después de la Antártica y Groenlandia, y la única con acceso directo por tierra firme. En 1999 ambos parlamentos aprobaron un acuerdo que resolvía un tercio de la zona en discusión, dejando el resto para el futuro.

587 Ricardo Lagos, discurso ante el Congreso Pleno de la República Argentina, Buenos Aires, 18 de mayo de 2000.

588 MILET, P.: Arg..., op. cit. pág. 92.

*tan elevada, que el conflicto es inviable...las energía que dedicamos en el pasado, en el siglo XX, a resolver los complejos problemas históricos y de límites que dificultaban las relaciones mutuas, en el siglo XXI las invertiremos en enfrentar los nuevos desafíos que plantean la interdependencia y la globalización”*⁵⁸⁹.

En ese contexto, en el año 2000 los gobiernos de ambos países decidieron establecer dicha alianza estratégica para avanzar más decididamente en el proceso de integración bilateral, así como en la acción conjunta en materias de índole regional e internacional. Debido a la crisis política y económica que afectó a Argentina a comienzos del siglo XXI, los avances concretos en dicha alianza fueron escasos, siendo reimpulsada en el año 2003 con el nuevo Presidente argentino, Néstor Kirchner. A pesar de los esfuerzos del Presidente Lagos, esta vez los resultados tampoco fueron los esperados por la parte chilena.

No obstante, el aumento de la interdependencia entre Chile y Argentina registrado durante la década de los noventa del siglo XX, planteaba a inicios del nuevo siglo nuevos requerimientos en infraestructura e integración física, más aún frente al propósito de Chile de servir de puente entre el Atlántico y el Pacífico, apoyando el intercambio entre el Cono Sur de América Latina y los grandes mercados asiáticos. Como resultado, durante el mandato de Ricardo Lagos se concretaron importantes avances en materia de conectividad vial entre ambos países a lo largo de sus cuatro mil kilómetros de frontera común.

Junto con lo anterior, durante el Gobierno de Ricardo Lagos se alcanzaron significativos logros en cooperación militar y de seguridad, convirtiéndose en las relaciones bilaterales en el ámbito de la defensa “*de mayor sincronía e institucionalidad a nivel vecinal*”⁵⁹⁰. Esto se reflejó en la realización de ejercicios y proyectos de investigación y desarrollo conjuntos entre las Fuerzas Armadas de ambos países. En esta esfera de la relación bilateral, durante el periodo en análisis se crearon distintos mecanismos de diálogo y cooperación, y se concretaron importantes reuniones destacando la IV Reunión de Consultas de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa (o 2 + 2)

589 Ricardo Lagos, discurso ante el Congreso Pleno de la República Argentina, Buenos Aires, 18 de mayo de 2000.

590 VILLAR, A.: “Chile y sus vecinos: una integración compleja” en *El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena hacia el socialismo*, FUNK, R.: op. cit., pág. 135.

el año 2001 y la del Comité Permanente de Seguridad argentino-chileno (Comperseg) el 2004. Como medidas para el desarrollo de la confianza mutua se pueden mencionar el Protocolo de Entendimiento para la creación de una Fuerza de Paz Combinada entre ambos países y el proyecto de homologación de gastos en defensa a través de una metodología elaborada por la CEPAL⁵⁹¹.

Tal como señala Andrés Villar, el nivel de integración y entendimiento alcanzado en esta esfera de la relación bilateral era tal, que permitía superar conflictos coyunturales en las relaciones entre ambos países. Durante el mandato de Ricardo Lagos fue un hecho que: *“la agenda de defensa bilateral no se altera por los impasses diplomáticos de otras esferas y, al mismo tiempo, que tiene sus propios ritmos como consecuencia del alto nivel de institucionalización alcanzado”*⁵⁹².

Ese grado de cooperación en materia de defensa era impensable dos décadas antes. El trabajo realizado para desarrollar confianza mutua entre ambas Fuerzas Armadas permitió superar *“el clima de antagonismo que había predominado en el pasado, especialmente con la amenaza de guerra en 1978”*⁵⁹³, luego que Argentina desconociera un laudo arbitral de la Reina Isabel en el conflicto sobre las islas del Canal del Beagle, y superar escenarios de conflictos fronterizos. A fines de los años setenta, *“Argentina y Chile estuvieron a sólo minutos de que se desatara un conflicto armado, cuando en ambos países gobernaban los militares”*⁵⁹⁴. Un hito en este asunto fue la firma en 1984 y gracias a la mediación papal, de un Tratado de Paz y Amistad que puso término al conflicto.

El comercio bilateral era otra área importante en las relaciones entre ambos países. Amparado en el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N°16 entre Chile y Argentina de 1991 y el ACE N°35 entre Chile y el MERCOSUR de 1996, el intercambio entre ambos países llegó a superar los US\$ 5.200 millones el 2006, representando un 5.7% del total de Chile para ese año. Ese mismo año, además, Argentina pasó a constituirse en el principal destino de las inversiones chilenas en el exterior. La mayor parte de ellas se

591 Denominada “Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos en Defensa”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

592 VILLAR, A.: *op. cit.*, pág. 136.

593 HUNEEUS, C.: *“Argentina y Chile: el conflicto del gas, factores de política interna Argentina”*, en *Revista de Estudios Internacionales* núm. 158, 2007, pág. 183.

594 MILET, P.: *Arg...*, *op. cit.*, pág. 92.

realizaron en los años noventa en el marco del proceso de privatizaciones seguido por dicho país, con inversiones acumuladas por US\$ 11.971 millones entre 1990 y el año 2000 (ver Gráfico N°1. Inversión de capitales chilenos en el mundo. Principales destinos. 1990-2009).

Sin embargo, la crisis económica en Argentina el 2001 afectó fuertemente el comercio, en particular, las exportaciones chilenas y las inversiones entre ambos países, luego que dicho país devaluara su moneda en un tercio respecto de su valor del 2000. El comercio bilateral se recuperaría recién en el 2003 y las inversiones chilenas en Argentina retomarían un ritmo moderado de crecimiento entre los años 2004 y 2006.

Tabla N°4. Comercio bilateral Chile-Argentina (cifras en millones de US\$)

	1999	2000	2001	2002	2003
Exportaciones	727,4	636,4	556,0	232,7	323,1
Importaciones	2.021,5	2.876,3	3.063,9	3.055,5	3.765,1
Balanza comercial	-1.294,1	-2.239,8	-2.507,9	-2.822,9	-3442,0
Intercambio comercial	2.748,9	3.512,7	3.619,3	3.288,2	4.088,2

Fuente: ProChile

Otro elemento importante de interdependencia a considerar, era el flujo de turistas entre ambos países. Según cifras del Servicio Nacional de Turismo de Chile (SERNATUR), el año 2000, 850.000 argentinos visitaron Chile y 800.000 chilenos visitaron Argentina. A esto se suma el hecho de que según cifras oficiales alrededor de 420.000 chilenos vivían en ese país, lo cual generaba un fuerte movimiento de personas y es un factor importante de integración, especialmente en algunas regiones fronterizas.

En definitiva y tal como sostiene Oscar Fuentes respecto de la relación bilateral, *“ya han transcurrido casi dos siglos (desde la independencia) y si bien hemos tenido algunos días nublados, el balance es positivo y hoy son muchas más las cosas que nos unen que las que nos separan”*⁵⁹⁵. En consideración a los problemas en las relaciones con

595 FUENTES, O.: “Chile y Argentina: una relación especial”, en ARTAZA, M., Nues..., op. cit., pág. 51.

Perú y Bolivia, las relaciones con Argentina resultaban fundamentales para Chile en el plano de la seguridad y las relaciones regionales.

No obstante, la Crisis del Gas, un caso de presunto espionaje por parte de Chile al Consulado de Argentina en Punta Arenas (ciudad al sur de Chile) en noviembre del 2003 y las declaraciones de Néstor Kirchner de apoyar las pretensiones bolivianas de tener una salida soberana al mar, pusieron en evidencia que aún habían problemas importantes en la relación y que dos factores presentes en el avance en las relaciones bilaterales en los años noventa, la confianza y sintonía entre los presidentes y la voluntad política, durante el Gobierno del Presidente Lagos ya no existían. De hecho, la afinidad entre ambos mandatarios era escasa⁵⁹⁶, a lo cual se sumó el resurgimiento de elementos históricos y la aparición de otros nuevos vinculados con modelos de desarrollo y políticos distintos, que afectaron negativamente las relaciones.

III. LA CRISIS DEL GAS

A pesar de los altos niveles de integración e interdependencia, las relaciones bilaterales durante el sexenio de Ricardo Lagos se vieron afectadas por la crisis económica y política por la que atravesó Argentina desde fines del siglo XX hasta principios del siguiente⁵⁹⁷ y que provocó, en definitiva, la reducción decretada por el Presidente Néstor Kirchner en el suministro de gas natural a Chile dando inicio a la denominada “*Crisis del Gas*”.

A comienzos del 2004 surgieron en Argentina serios problemas de abastecimiento de gas natural, debido a una importante alza en la demanda interna en la medida que el

⁵⁹⁶ MILET, P.: Arg..., op. cit.

⁵⁹⁷ En la década de los años noventa, Argentina se vio afectada por varias crisis económicas de origen externo. En 1994 fue la crisis mexicana, en 1998 la crisis rusa y asiática y luego la devaluación del Real brasileño. Ello colaboró para que Argentina entrara en recesión en 1998, la cual duraría hasta mediados del 2002. A fines del 2001, la crisis desató protestas callejeras en contra de las medidas de austeridad económica impuestas por el Gobierno de Fernando de la Rúa. Este se vio forzado a renunciar en diciembre de ese año. Finalmente, luego de varios gobiernos de corta duración, el Presidente Eduardo Duhalde suspendió el pago de la deuda externa (a acreedores privados), congeló depósitos bancarios, restringió transacciones en moneda extranjera y devaluó el Peso, medidas que permitieron recuperar el crecimiento económico a partir del 2003.

país se recuperaba de la crisis económica. La crisis económica vivida por ese país en años anteriores había afectado al sector energético al verse congeladas las tarifas cubriendo éstas sólo los costos operativos de las empresas. Éstas tenían, además, problemas para obtener financiamiento externo producto también de la crisis (la industria del gas en Argentina estaba en esos momentos totalmente controlada por empresas privadas) y en particular por el *default* o no pago de la deuda a los acreedores privados. Como consecuencia, por ambos motivos las inversiones tanto en exploración, producción, transmisión y distribución fueron puestas en espera, por lo que la mayor demanda, tanto interna como externa de gas, comenzó a ser satisfecha utilizando las reservas.

En marzo de 2004 la oferta de gas no fue suficiente para satisfacer la demanda. Ante ese escenario el Presidente Néstor Kirchner (que asumió en mayo de 2003) decidió disminuir, e incluso durante algunos periodos cortar completamente, las exportaciones de gas natural a Chile (que representaban casi el 90% de las exportaciones totales), y también a Uruguay y Brasil. Esto a través de la Resolución 265 del 24 de marzo de 2004, en la cual se estableció la “*suspensión de la exportación de excedentes de gas natural que resulten útiles para el consumo interno*”, es decir, se debía satisfacer la demanda interna antes que el gas fuera exportado. Esto significó que las exportaciones argentinas de gas a Chile bajaran entre un 47 y un 35% en mayo de 2004.

Al adoptar esta decisión, el Presidente Kirchner priorizó “*la consolidación de su autoridad y poder, sin considerar las repercusiones internacionales*” y “*la satisfacción de las necesidades económicas y políticas internas*”⁵⁹⁸. El mandatario argentino, quién llegó al poder con sólo un 23% de los votos luego de una periodo de grave crisis política, en la práctica privilegió el mercado interno y a los sectores productivos argentinos garantizándoles el suministro.

Argentina exportaba gas natural a Chile desde 1997 luego de la suscripción de acuerdos bilaterales como el Protocolo de Integración Gasífera de 1995, que aseguraban la exportación de gas a Chile, y en base a los cuales se desarrollaron importantes inversiones en infraestructura⁵⁹⁹. Como resultado, entre 1996 y 1997 se construyeron siete

⁵⁹⁸ HUNEEUS C., Arg..., op. cit., págs. 182 y 183.

⁵⁹⁹ Acuerdo de Complementación Económica N°16 de 1991 y su Protocolo N°2 (Normas que regulan la

gasoductos entre ambos países. Asimismo, en Chile se hicieron millonarias inversiones en la construcción de 10 centrales eléctricas a gas y se reconvirtieron las instalaciones domiciliarias de millones de personas para su abastecimiento con gas natural argentino.

El efecto de las exportaciones argentinas de gas natural fue muy importante y tuvo un claro impacto en la relación comercial entre ambos países, ya que desde su introducción ha sido el principal producto que Chile importa desde Argentina junto con el petróleo. Sumados, ambos productos representaban el año 2003 un 50% de las importaciones chilenas desde Argentina y explicaban que la balanza comercial entre los dos países fuera altamente deficitaria para Chile.

Junto con el impacto en el comercio bilateral del gas argentino, es de igual o mayor importancia los cambios que produjo en la matriz energética de Chile, donde tras once años, el gas natural se convirtió en el segundo combustible de mayor uso después del petróleo, superando al carbón y a la leña. El uso del gas natural fue muy intensivo en la generación de energía eléctrica, donde el 2004 representaba el 36% del total generado, duplicando al carbón, que hasta la llegada del gas natural argentino era el segundo combustible en importancia. La generación en base a este recurso implicó una baja de costos que llegó a ser de casi un tercio del valor anterior a la llegada del gas natural argentino.

Gracias al gas natural proveniente de Argentina, Chile tuvo energía más barata y limpia. La decisión de incorporar el gas natural argentino a la matriz energética, permitió *“ahorrar al país durante el periodo 1997-2003, US\$2.000.000.000 en el menor uso de las alternativas carbón y petróleo y US\$4.000.000.000 más por generación”*⁶⁰⁰.

Volviendo a la decisión de recortar las exportaciones, el Gobierno argentino argumentó que de acuerdo con el Protocolo de Integración Gasífera (artículo 2º), estaba autorizado a cortar el suministro al verse comprometido el abastecimiento interno.

interconexión gasífera y el suministro de gas natural entre la República Argentina -Cuenca Neuquina- y la República de Chile), modificado en 1995 (Protocolo de Integración Gasífera).

600 AHUMADA, SOLANGE: *“Crisis del Gas, Chile-Argentina. ¿Hacia la definición de una política energética común?”* en ARTAZA, M., Nues..., op. cit., pág. 118.

Para Chile, la decisión del Gobierno argentino iba en contra de acuerdos internacionales suscritos entre ambos países e incumplía el artículo N°10 del Protocolo Gasífero, por el cual se le debió informar de la situación por la que atravesaba el sector del gas en ese país. Según el Gobierno chileno, la decisión argentina iba en contra también del artículo N°7 y de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, pues cuando ambos países celebraron este acuerdo Argentina aceptó la reserva hecha por Chile sobre el artículo N°62 por el cual no se puede usar el cambio fundamental en las circunstancias para la terminación o suspensión de un tratado. Además, la intervención del Gobierno argentino violaba el artículo N°5 del Protocolo ya que en él se especifica que los volúmenes involucrados serán negociados por los vendedores y compradores del sector gasífero⁶⁰¹.

A todos estos argumentos se sumaba el que, al privilegiar el abastecimiento interno, Argentina estaba discriminando al mercado chileno en contravención a lo establecido en los acuerdos entre ambos países.

La decisión del Presidente Kirchner demostró, en todo caso, *“la fragilidad del Protocolo Gasífero..., del momento que no responde ni respalda a las expectativas y exigencias de las partes, frente al incumplimiento del proveedor de responder a un acuerdo internacional bilateral. Este, garantizaba el suministro a través de un compromiso contraído bajo el alero de la ALADI, organización que ambos países reconocen y suscriben”*⁶⁰².

Lo anterior permitía sostener que Chile tenía una sólida posición jurídica amparada en el derecho internacional, para someter a Argentina ante tribunales internacional por el incumplimiento de acuerdos vigentes. Entre las alternativas que se contemplaron estaba recurrir al Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), del cual ambos países son miembros.

Los recortes en el suministro de gas natural tensionaron seriamente las relaciones bilaterales. El Presidente Lagos, que según la prensa chilena, estaba irritado y

601 *Ibíd*em págs. 121 y 122.

602 *Ibíd*em pág. 117.

decepcionado cuando se enteró de la Resolución 265, incluso declaró a una radio chilena que la decisión de Buenos Aires de recortar el suministro de gas a Chile "*introdujo una disminución en las confianzas*" y que "[e]ntiendo las razones por las cuales Kirchner, por políticas internas, dicta un decreto. No puedo decir lo que debe hacer el presidente Kirchner, sino las consecuencias para las relaciones con Chile. El problema es que las relaciones se trizaron un poco"⁶⁰³.

Al Presidente chileno le molestó especialmente el modo en que el Gobierno argentino manejó la crisis y el hecho de no haber sido advertido por el mandatario argentino sobre la situación y las medidas que iba a adoptar, a pesar de haberse reunido en numerosas ocasiones antes de que comenzaran los cortes de gas. Asimismo, días antes que se produjeran los primeros cortes en los envíos, el Ministro de Economía y Energía viajó a Argentina ante señales preocupantes que había respecto del abastecimiento argentino. En sus reuniones con autoridades argentinas recibió solo palabras tranquilizadoras, razón por la cual a su regreso declaró que no había de que preocuparse.

La molestia del Presidente chileno respondía, principalmente, a la gravedad misma de los recortes, los problemas políticos que la crisis le podía generar, los efectos que podía tener en las próximas elecciones y las repercusiones en el proceso de integración entre ambos países. Además, la integración con Argentina ocupaba un lugar central de su política exterior.

Al Presidente Lagos también le molestó la falta de reciprocidad por parte del Presidente Kirchner, considerando el apoyo que le otorgó en su momento en las negociaciones del mandatario argentino con el Fondo Monetario Internacional y otros organismos internacionales, y las gestiones realizadas con los países miembros del G-7 por la deuda argentina durante la crisis económica que afectó a ese país.

Chile tenía en esos momentos, y sigue teniendo ahora, un alto grado de dependencia de fuentes de energía externas para el consumo industrial, domiciliario y, especialmente, para la generación eléctrica. El año 2004 Chile era casi completamente dependiente del abastecimiento de gas natural argentino. Asimismo, el 100% del gas

603 Declaraciones del Presidente Ricardo Lagos a Radio Bío Bío, 03 de abril de 2004.

natural que en Chile se utilizaba para producir electricidad en la zona central y norte del país, provenía de Argentina. Del gas natural dependía el consumo doméstico de más de 400.000 familias y un número importante de industrias de las regiones más pobladas del país.

Como afirma Paz Milet, “[e]sta dependencia pone al país en una situación de vulnerabilidad frente a la volatilidad de los precios internacionales y/o interrupciones en el suministro”⁶⁰⁴. El año 2004 Chile era especialmente vulnerable a interrupciones en el suministro de gas, ya que las centrales hidroeléctricas se encontraban a toda su capacidad por una creciente demanda la que era satisfecha con centrales termoeléctricas. El consumo eléctrico había crecido por sobre un 5% en los últimos tres años.

En consecuencia, los cortes tuvieron importantes efectos negativos en la economía y en materia de seguridad energética para el país. Además, las restricciones en el suministro de gas eran conocidas día a día, dificultando la posibilidad de sobrellevar y manejar los efectos para Chile por la incertidumbre que ello generaba. La industria energética chilena tuvo que recurrir al petróleo para mantener el suministro, con el consecuente aumento en el costo de producción de energía. Esto afectó negativamente a otras industrias y a los consumidores directos (hogares) de esta fuente de energía.

Asimismo, el aumento en el costo de la energía en Chile hizo subir el riesgo de invertir en el país afectando la recuperación y la reactivación de la economía luego de la crisis asiática. “El impacto en la economía nacional a causa de estas restricciones ha mermado el potencial de crecimiento del país, reduciendo las tasas de crecimiento de la industria y el PIB”⁶⁰⁵. El ex Gerente de GasAtacama, una de las empresas afectadas por la crisis, estimó que la crisis del gas tuvo un costo para Chile de US\$20 mil millones⁶⁰⁶.

La Crisis del Gas afectó también a diversas empresas privadas, tanto chilenas, como argentinas y norteamericanas, entre otras, que habían invertido cientos de millones

604 Citado por MILET, P.: Arg..., op. cit., pág. 96.

605 HUNEEUS, C.: Arg..., op. cit., pág. 206.

606 La Tercera: domingo 11 de mayo de 2014.

de dólares en la construcción de gasoductos desde Argentina y la generación de energía térmica en Chile.

Los problemas en el suministro de gas argentino tuvieron también importantes repercusiones políticas negativas para el Gobierno de Lagos por el cuestionamiento que se produjo a la política de diversificación de la matriz energética impulsada por los gobiernos de la Concertación desde Patricio Aylwin a Ricardo Lagos⁶⁰⁷ y la dependencia casi absoluta del abastecimiento argentino. Esta política buscaba disminuir la importancia de la energía hidroeléctrica, altamente vinculada a las condiciones climáticas, a través de la generación térmica, y romper la alta concentración de la industria. Los resultados habían sido positivos hasta la crisis.

Por todo lo anterior, “*el problema del gas argentino fue un golpe de agua fría para el Gobierno del Presidente Lagos*”⁶⁰⁸. Pese a esto y al hecho de que las negociaciones directas para solucionar el conflicto fracasaran, después de transcurrido casi un mes desde que fuera firmada la Resolución 265 y se produjeran los primeros recortes, el Gobierno chileno decidió no iniciar reclamos ante cortes internacionales.

El hecho que la decisión del Presidente argentino respecto de los cortes de gas se basara principalmente en factores internos, prefiriendo privilegiar el abastecimiento doméstico por sobre los acuerdos con Chile, fue comprendido y aceptado por las máximas autoridades chilenas, que además se dieron cuenta que las autoridades argentinas no conocían las reales dimensiones de la crisis que enfrentaba la industria del gas natural en su país.

En definitiva, la Crisis del Gas afectó las relaciones bilaterales al disminuir la confianza existente en Chile hacia Argentina. Para el Presidente Lagos la crisis fue además una demostración de que con Néstor Kirchner no iba a tener un aliado con el cual hacer un contrapeso al liderazgo del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en la región, ni uno con el cual avanzar hacia una verdadera alianza estratégica. Entre ambos mandatarios existía escasa afinidad lo que “*afectó el rol central de la diplomacia presidencial como*

607 HUNEEUS, C.: Arg..., op. cit., pág. 184.

608 *Ibíd*em pág. 196.

generadora de cambios y soluciones, que tanta importancia tuvo en la década de los noventa”⁶⁰⁹.

El distanciamiento entre ambos presidentes ya se había hecho evidente cuando a principios del 2004, en la Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey, el Presidente Kirchner intervino proponiendo el Corredor de la Paz que consistían en una salida al mar para Bolivia a través de la cesión de una franja de territorio de dos kilómetros por parte de Chile y del Perú y que sería administrada por el MERCOSUR⁶¹⁰. Esto atacaba directamente la política chilena de mantener la aspiración marítima boliviana en el ámbito estrictamente bilateral. Néstor Kirchner se mostró en esos momentos más cercano a Bolivia y a la Venezuela de Chávez que a Chile.

Esto era también una demostración de que por parte de Argentina había “*una estrategia de confrontación ideológica contra un país (Chile) que encarna el modelo exactamente contrario al que Kirchner quiere implantar*”⁶¹¹. Según Vargas Llosa, el modelo chileno y su éxito eran la negación de lo que Kirchner representaba. Había en Chile quienes sostenían que a Kirchner no le gustaba ni le convenía que al Gobierno de Lagos le fuera bien⁶¹².

A esto se sumaban factores históricos que pesaban fuerte en el mandatario argentino, como el apoyo prestado por Chile a Inglaterra durante la Guerra de las Malvinas y otros relacionados con los problemas limítrofes que se resolvieron cuando Carlos Menem (1989 – 1999) era Presidente de Argentina, a los cuales Néstor Kirchner se opuso siendo gobernador de la provincia de Santa Cruz en la frontera entre ambos países.

La crisis demostraba, como señala Paz Milet, “*que dos factores presentes en el avance bilateral de los noventa, ya no existían. La confianza y la voluntad política y la sintonía entre los principales interlocutores políticos, que había permitido que la diplomacia presidencial tuviera un rol central en el mejoramiento cualitativo de la*

609 MILET, P.: Arg..., op. cit., pág. 101.

610 La propuesta fue finalmente retirada en la misma Cumbre por parte de Argentina, señalando que respetaba la bilateralidad de problema entre Chile y Bolivia.

611 La Tercera: Álvaro Vargas Llosa: Vecinos demasiado distantes, abril de 2004.

612 La Tercera: Columna de Ascanio Cavallo: Un año de marcha atrás, 29 de mayo de 2004.

relación argentino-chilena durante la década pasada”⁶¹³. Asimismo, como sostiene Solange Ahumada, la crisis puso en evidencia que “*hubo una excesiva confianza de parte del Gobierno y actores privados de Chile en el cumplimiento de los diversos acuerdos firmados con Argentina*”⁶¹⁴.

La relación se recompuso a partir del 2005, teniendo como una muestra el activo apoyo dado por Argentina a la elección del chileno José Miguel Insulza como Secretario General de la OEA y el respaldo de Chile a Argentina en el tema Malvinas. No obstante, la confianza se había visto dañada al igual que la imagen de Argentina como socio confiable, lo que dificultaba, junto con el poco tiempo que le restaba al Presidente Lagos en el poder, iniciar una política de mayor acercamiento. La Crisis produjo un cambio a partir de ese momento en la forma en que las autoridades políticas y empresariales chilenas vieron las relaciones con Argentina.

IV. LA DECISIÓN DE NO PRESENTAR EL CASO ANTE TRIBUNALES INTERNACIONALES

Al inicio de la crisis, la molestia chilena se expresó a través de fuertes declaraciones públicas del Presidente Ricardo Lagos, ya mencionadas, de la Canciller Soledad Alvear y de tres Notas Diplomáticas. Hecho este último que demostraba la gravedad que para Santiago revestía la situación, puesto que desde 1989 que Chile no enviaba una nota de protesta a Argentina.

Un día después de que registrara el primer recorte en el suministro de gas desde Argentina, el 2 de abril del 2004, el Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, Cristián Barros, hizo entrega de una Nota Diplomática de protesta al Embajador argentino en Santiago, Carlos Abihaggle. Asimismo, la Ministra Soledad Alvear llamó al Ministro (s) de Relaciones Exteriores, Jorge Taiana, para transmitirle el contenido de la misma. El documento cita las resoluciones del Gobierno argentino relacionadas con las medidas

613 MILET, P.: Arg..., op. cit., pág. 99.

614 AHUMADA, S.: op. cit., pág., 117.

adoptadas para evitar una crisis energética en dicho país, incluyendo los recortes al suministro chileno.

La Nota chilena sostenía que ambas resoluciones “*contradicen los supuestos fundamentales de los procesos de integración económica y los protocolos suscritos por los dos gobiernos*”, lo que significaba un retroceso en el diálogo bilateral y un daño profundo en el exitoso proceso de integración entre ambos países. En ese sentido, la Nota también manifiesta la “*extraordinaria preocupación que han causado las decisiones adoptadas por las autoridades argentinas en orden a limitar el suministro a Chile*”. De acuerdo con la prensa chilena, la Nota fue coordinada directamente por la Ministra Alvear con el Presidente Lagos.

Dos días antes, el Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Energía, Luis Sánchez Castellón, entregó al Secretario de Energía argentino, Daniel Cameron, otra carta de protesta. En el documento se señalaba la comprensión del Gobierno chileno hacia los problemas que ha sufrido Argentina en los últimos años y valora los esfuerzos del Presidente Kirchner para superar la crisis y poner al país en un camino de “*crecimiento y desarrollo*”. Pero luego afirmaba que, si bien ambas naciones han construido una relación basada en la confianza, los objetivos de la integración no se alcanzan “*si se afectan gravemente áreas tan sensibles de una economía como el abastecimiento energético*”. En el último punto de la carta, se “*solicita al Gobierno de Argentina que se adopten las medidas necesarias para revisar las disposiciones*” tomadas hasta ahora.

Consultada por la prensa respecto de cuáles podrían ser los posibles canales para solucionar el impasse, la Canciller Alvear declaró que si bien estaba a la espera de una respuesta de Argentina a la Nota chilena, existían mecanismos para resolver controversias, dando a entender que Chile podía recurrir a tribunales internacionales, como el CIADI antes señalado. La Canciller expresaba de esa forma la molestia del Gobierno chileno, para el cual las medidas argentinas ponían en peligro parte o todo el proceso de integración de las últimas décadas entre ambos países.

Luego de las primeras reacciones, Chile pasó a asumir una defensa legalista frente a los cortes, argumentando que Argentina estaba violando un acuerdo entre estados, como

son el Protocolo Gasífero de 1991 y el de 1995. Por ello, la Dirección Jurídica de la Cancillería comenzó a analizar fórmulas para encarar el conflicto sin descartar, en última instancia, recurrir a un arbitraje. Como señala Paz Milet, esta postura deriva del tradicional apego a la legalidad y al derecho internacional en la política exterior chilena⁶¹⁵.

El Gobierno chileno fue moderando su postura en la medida en que comprendió que los recortes no eran solo el resultado de una decisión política. Argentina atravesaba por una profunda crisis energética y no estaba en condiciones de exportar los mismos volúmenes de gas a Chile que en el pasado y satisfacer al mismo tiempo la creciente demanda interna.

La postura del Gobierno se originó, además, en el convencimiento de que adoptar una actitud más prudente evitaría provocar irritaciones que empujaran al Presidente Kirchner a tomar medidas que pudieran complicar aún más la situación puntual del gas y las relaciones bilaterales. Una política de confrontación habría empeorado la situación, especialmente considerando que Néstor Kirchner era sensible a las críticas externas⁶¹⁶.

Así es como a semanas de iniciados los primeros recortes en los envíos de gas, el Gobierno de Chile descartó recurrir a un arbitraje o a Cortes Internacionales y decidió seguir el camino del acercamiento bilateral con la creación de un Grupo de Trabajo ad hoc. Chile adoptó un tono más conciliador en sus declaraciones y decidió profundizar el diálogo como mecanismo para negociar una solución.

El hecho que Argentina propusiera la creación del Grupo de Trabajo también colaboró al cambio de posición en Chile. Por Nota Diplomática del 15 de abril, Argentina informa la *“profunda vocación del Gobierno argentino para resolver no sólo sus circunstancias internas, sino también colaborar con la República de Chile en la concreción de alternativas de abastecimiento. Al respecto, y con el fin de garantizar la debida previsibilidad para el adecuado desempeño de este sector estratégico, me permito llevar a su consideración la siguiente propuesta de trabajo que pretende encontrar una*

615 MILET, P.: Arg..., op. cit., pág. 86.

616 HUNEEUS, C.: Arg..., op. cit.

solución a la situación actual...le propongo la urgente conformación de un Grupo de Trabajo Bilateral ad-hoc”⁶¹⁷.

La decisión del Gobierno chileno se produjo a pesar de que los recortes continuaban. Al mes siguiente de tomada la decisión, el Presidente de la SOFOFA y la CPC, principales gremios empresariales, declaraba al término de una reunión del Comité Ejecutivo de la CPC, que los empresarios estaban preocupados. “[C]reemos que el tema efectivamente se ha agravado y la incertidumbre se mantiene”⁶¹⁸. En esos momentos había días en que el gas proveniente de Argentina solo alcanzaba para abastecer el consumo domiciliario.

De acuerdo con Carlos Huneeus, la estrategia adoptada por Chile de quitar tensión al conflicto fue impulsada especialmente desde el Ministerio de Economía⁶¹⁹. Esto se contradice con declaraciones iniciales del Ministro Rodríguez Grossi, en las cuales y a la luz de los hechos, desalentaba las inversiones chilenas en Argentina. Tal como se verá más adelante, las recomendaciones del Embajador Juan Gabriel Valdés en cuanto a adoptar una posición más conciliadora y a los efectos negativos de una actitud confrontacional, pueden haber sido, al menos, igualmente influyentes.

El cambio en la forma de enfrentar la crisis por parte del Gobierno chileno se refleja en la siguiente entrevista al Presidente Lagos de fines de mayo. “¿Qué parte de responsabilidad tiene el Presidente Néstor Kirchner en esta situación (crisis)? La verdad es que yo creo que el Presidente Kirchner ha intentado hacer un esfuerzo grande a partir de una herencia difícil. ¿Está usted decepcionado por el comportamiento del Presidente Kirchner? Tengo una buena relación con él, he visto los esfuerzos que hace. Claro, no estoy contento con lo que ha pasado con esto del gas. Pero las relaciones son mucho más que eso”⁶²⁰.

El diálogo como forma de enfrentar la crisis fue complementado con medidas de largo plazo para lograr la independencia del gas argentino a través de la importación gas

617 Transmitida por E. Argentina N°430 de 22.04.04.

618 La SOFOFA: Declaraciones a la prensa del Sr. Juan Claro. 25 de mayo de 2004. (<http://www.sofofa.cl>).

619 HUNEEUS, C.: Arg..., op. cit.

620 La Segunda: Entrevista con el Presidente Ricardo Lagos, 27 de mayo de 2004.

natural licuado. “[L]a estrategia de Chile fue quitar tensión al conflicto con Argentina mediante una estrategia amplia...de mediano y largo plazo que conduciría a reducir la dependencia de Chile de los envíos de gas natural trasandino mediante la diversificación de la matriz energética”⁶²¹.

El Gobierno entendió, además, que no se iba a lograr solucionar la crisis con un arbitraje, tanto por lo largo de los procesos, como por la certeza de que Argentina no cumpliría los fallos (estaba muy presente el antecedente del laudo arbitral de la Reina Isabel que Argentina no acató y que, por poco, termina con ambos países enfrentados en una guerra) y el hecho que eso dejaría las conversaciones en punto muerto. En cambio, se lograría enemistarse con Argentina en momentos difíciles en las relaciones con los demás países vecinos. Una disculpa oficial por los cortes del Ministro del Interior argentino, Aníbal Fernández, y la garantía de que no se afectaría el consumo domiciliario ayudaron a aliviar las tensiones.

Con esta decisión, el Presidente Lagos buscaba también evitar mayores problemas políticos internos a pesar de que sectores empresariales, figuras de la oposición y del oficialismo presionaban por una mayor dureza hacia el Gobierno de Kirchner, tanto por el recorte en los envíos de gas como por el acuerdo firmado entre La Paz y Buenos Aires, por el cual Argentina iba a comprar gas boliviano con la condición de que el combustible no se desviara a Chile.

621 HUNEEUS, C.: Arg..., op. cit., págs. 196-97.

Cuadro N°6. Cronología de la crisis del gas con Argentina

Fecha	Situación
24.03.2004	Resolución 265 del Gobierno argentino que permite cortes en las exportaciones de gas.
31.03.2004	Primer corte en el suministro de gas a Chile. Sesión Especial de la Cámara de Diputados de Chile. Misiones a Argentina de la Comisión Nacional de Energía y de parlamentarios del Partido Socialista.
02.04.2004	Carta de protesta de la Comisión Nacional de Energía.
03.04.2004	Declaraciones públicas del Presidente Lagos <i>“una disminución de las confianzas”</i> y <i>“las relaciones se trizaron un poco”</i> . Gobierno argentino responde que no estaba violando ningún acuerdo ni tratado.
06.04.2004	Nota de protesta del Gobierno de Chile.
13.04.2004	Bolivia acepta vender gas a Argentina con la condición de que ni una sola molécula sea derivada a Chile.
15.04.2004	Argentina propone la creación de un Grupo de Trabajo Bilateral.
22.04.2004	Nota del Embajador de Chile en Argentina aceptando la conformación del Grupo de Trabajo.
24.04.2004	Reunión de los Cancilleres en Buenos Aires y 1ª Reunión del Grupo de Trabajo Bilateral.
28.04.2004	Reunión de Vicecancilleres en Buenos Aires. Chile decide no ir a un arbitraje.
06.05.2004	El Presidente Lagos anuncia un plan de contingencia que incluye la importación de gas natural licuado.
18.05.2004	Ministro del Interior de Argentina, Aníbal Fernández, viaja a Chile y se reúne con el Ministro del Interior José Miguel Insulza ocasión en la que pidió disculpas.
07.07.2004	Encuentro entre ambos Presidentes en Cumbre del MERCOSUR, en ella dan por superado a los problemas en las relaciones bilaterales generados por la Crisis del Gas.

Fuente: Elaboración propia en base a los mensajes intercambiados entre el Ministerio de RR.EE. y la Embajada de Chile en Argentina y las Memorias del Ministerio de RR.EE.

V. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN LA CRISIS DEL GAS

Entre los meses de marzo y julio de 2004, fechas que marcaron el inicio y termino de los problemas en las relaciones bilaterales producto de la crisis por el abastecimiento de gas natural argentino⁶²², se intercambiaron numerosos mensajes oficiales sobre esta

⁶²² La crisis en el abastecimiento de gas natural argentino propiamente tal terminó el 2009, cuando entraron en funcionamiento las centrales de relicuificación de gas en los puertos de Quintero y Mejillones.

situación entre la Embajada en Argentina y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Estos documentos daban cuenta del curso de la crisis visto por la Embajada, la cual venía informando sobre los temores de una posible crisis desde el 2003, basada en informaciones recibidas de autoridades y de la prensa argentina, y de las gestiones y reuniones realizadas durante su transcurso. En los mensajes oficiales se citaban y nombraban a diversos actores los cuales por su papel durante en el manejo de la crisis, participaron en el proceso que condujo a la decisión adoptada por el Presidente Lagos.

V.a. LOS ACTORES GUBERNAMENTALES

El Presidente Ricardo Lagos se involucró directamente en el manejo de la crisis y realizó gestiones directas con el Presidente Néstor Kirchner. El mismo día en que se publica la Resolución 265 en Argentina, el Presidente Lagos tomó en sus manos el caso llamando telefónicamente al Presidente Kirchner.

Ante la gravedad del hecho, en un primer momento el mandatario chileno encabezó una ofensiva comunicacional con fuertes declaraciones públicas sobre la relación bilateral, como que se “*habían roto las confianzas*” y que este hecho amenazaba la integración entre ambos países.

Tal como le planteo el Embajador Juan Gabriel Valdés al Canciller argentino Rafael Bielsa a comienzos de la crisis, “[l]a integración energética chileno-argentina no es simplemente un acuerdo comercial. Constituye en realidad parte sustantiva de un esquema geopolítico que se vincula muy directamente con la cancelación de las hipótesis de conflicto y la reducción del gasto militar entre los dos países”⁶²³.

El enojo inicial del Presidente Lagos respondía, en parte, a una estrategia para apaciguar las críticas de la oposición y del empresariado en cuanto a adoptar una posición dura con Argentina. Esto luego que la oposición aprovechara la crisis para criticar la política energética de la Concertación por la alta dependencia del abastecimiento argentino que esta había provocado. Esto se lo planteo el Embajador Valdés al Canciller

623 E. Argentina Nº 357 de 30.03.04.

argentino en una entrevista del día 13 de abril. En ella señaló: *“Describí al Canciller un cuadro en el que la derecha, debilitada por divisiones internas, ha aprovechado esta situación para herir a un Gobierno cuyo éxito nadie pone en dudas y a una coalición política que vuelve a recuperar la primacía en las intenciones de voto para las próximas elecciones municipales y presidenciales. Eso explica el enojo del Presidente Lagos, explique”*⁶²⁴.

Si los recortes llegaban a afectar el consumo doméstico o se traducían en un aumento considerable en las cuentas de la luz, la crisis podía tener un impacto negativo para la Concertación en las siguientes elecciones. Eso explica porque después de la dureza inicial, el Presidente adoptó un tono más conciliador hacia las autoridades argentinas buscando al menos garantizar ese abastecimiento a meses de que iniciara el invierno en Chile.

La importancia de este factor se reflejaba en lo señalado por el Embajador Valdés al Ministro Jefe del Gabinete de Ministro, Alberto Fernández, acerca de asegurar políticamente el suministro domiciliario. *“En resumen, repliqué que cualquiera fuera la interpretación de los protocolos, o de la ley interna (...) habían ciertas obligaciones políticas entre dos socios autodeterminados estratégicos que no podían soslayarse”*⁶²⁵.

El cambio de posición también se originó en el cada vez mayor conocimiento sobre la realidad de la crisis energética en Argentina y la adopción por parte de las autoridades de ese país de una actitud más colaboradora.

Las disculpas del Ministro del Interior argentino, aunque a título personal, fueron aceptadas por el Presidente Lagos. Unos días antes se había producido una conversación telefónica entre ambos mandatarios, la que habría ayudado a quitar presión al conflicto⁶²⁶. Lo anterior llevó al Presidente Lagos a declarar a la prensa que *“los chilenos tenemos que entender que las relaciones no pueden ser solo gas. Hay mucho más que gas en la relación con ellos”*⁶²⁷.

624 E. Argentina N°393 de 13.04.04.

625 E. Argentina N°466 de 04.04.04.

626 E. Argentina N°440 de 27.04.04.

627 Declaraciones a la prensa del Presidente Ricardo Lagos, 18 de mayo de 2004, en

El temor a volver a una situación como la vivida a fines de la década de 1970 y principios de la siguiente, cuando ambos países estuvieron al borde de una guerra y Chile apoyó a Inglaterra en la guerra de las Malvinas, fueron un factor importante para no presionar más de lo prudente al Gobierno argentino y no afectar los avances alcanzados en el proceso de integración.

Estos antecedentes sumados al interés del Presidente chileno de no afectar el proceso de integración entre ambos países y escalar el conflicto en momentos de difíciles relaciones con los otros dos países vecinos, llevaron a que desechara la alternativa de recurrir a un tribunal internacional, cambiándola por una salida política. Además, para el Presidente Lagos Argentina era importante en la visión que él tenía de cómo aprovechar la globalización y también en el proceso de integración latinoamericana.

Cabe señalar, en todo caso, que la alternativa jurídica no se descartó completamente. Esto lo demuestra un oficio reservado del Embajador Valdés dirigido a la Ministra Alvear del 28 de abril, cuatro días después de que se constituyera el Grupo de Trabajo, por el cual remite copia de documentos que según el diplomático podían ser de utilidad *“para la defensa jurídica respecto del tema de los Protocolos gasíferos bilaterales, en la eventualidad de que se produzca un diferendo formal entre gobiernos en esta materia”*⁶²⁸.

Ambos Presidentes conversaron telefónicamente en varias oportunidades, pero sólo se reunieron una vez que la crisis ya estaba siendo superada el 7 de julio, con ocasión de la Cumbre del MERCOSUR celebrada en Misiones. En la oportunidad ambos mandatarios declararon que las relaciones entre los dos países se habían restablecido en un marco de confianza mutua, dando por terminado el conflicto por el gas.

El Ministro de Interior, José Miguel Insulza, siguió la línea del Presidente y también fue paulatinamente moderando sus declaraciones. Al principio acusó a la gestión del Presidente Kirchner de no haber hecho el máximo esfuerzo para evitar la situación, con declaraciones tales como que *“los acuerdos internacionales se basan en la buena fe,*

(<http://www.lanacion.cl>).

628 E. Argentina Oficio Reservado N°17 de 28.04.04

la buena fe significa que cada país hace el máximo esfuerzo por cumplir los acuerdos de manera integral, y con lo que no estamos satisfechos es que no se haya hecho el máximo esfuerzo”⁶²⁹.

Posteriormente, en un tono más conciliador, señaló que “*necesitamos resolver este problema y no pelearnos por él*” y “*no vamos a gasificar la relación*”. A mediados de mayo del 2004, fue el Ministro Insulza, miembro del Partido Socialista, quien recibió al Ministro del Interior de Argentina, Aníbal Fernández. En la ocasión el Ministro argentino pidió disculpas a título personal por los problemas generados por los cortes en los envíos de gas.

El Ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, realizó gestiones directas con sus contrapartes argentinas. Es así como al comenzar la crisis, el Ministro Eyzaguirre llamó al Ministro de Economía argentino Roberto Lavagna a quién pidió explicaciones por el caso. Este llamado fue sugerido por el Embajador Juan Gabriel Valdés en el entendido que Lavagna desempeñaba un rol importante en el manejo de la crisis del gas dentro del Gobierno argentino⁶³⁰. El Ministro Eyzaguirre, al igual que otras altas autoridades de Gobierno, emitió fuertes comentarios sobre Argentina al inicio de la crisis.

El Subsecretario de Guerra, Gabriel Gaspar, del Partido Socialista, viajó a Argentina a mediados de abril para presentar el reclamo del Gobierno por el acuerdo que ese país suscribió con Bolivia para comprarle gas natural aceptando la condición boliviana de que no fuera reexportado hacia Chile.

Un rol relevante en la crisis fue el que desempeñó el Ministro de Economía y Energía, Jorge Rodríguez Grossi. El Ministro “*tenía amplio conocimiento del sector eléctrico porque había sido gerente general de una importante empresa generadora privada*”⁶³¹. Rodríguez Grossi participó en el manejo de la crisis a través de reuniones sostenidas con autoridades argentinas y de la preparación de cartas enviadas al Ministro Julio de Vido⁶³².

629 E. Argentina N°376 de 06.04.04.

630 E. Argentina N°429 de 22.04.04.

631 HUNEEUS, C.: Arg..., op. cit., pág. 197.

632 E. Argentina N°357 de 30.03.04.

Asimismo, del Ministro dependía la Comisión Nacional de Energía (CNE) que fue la encargada de los aspectos técnicos del conflicto. Éstos fueron manejados por el Secretario Ejecutivo, Luis Sánchez Castellón, y Carlos Piña, Asesor en Asuntos Internacionales. De hecho, la Embajada en Argentina mantenía permanentemente informada a la CNE y al Ministerio de Economía de la evolución de la crisis, incluso desde antes que comenzaran los recortes⁶³³.

En febrero del 2004, un mes antes de que se iniciara la crisis, la Dirección de América del Sur del Ministerio de Relaciones Exteriores retransmitió a la Embajada en Argentina, un fax de la CNE en el cual ésta daba su parecer ante una eventual situación de emergencia en el suministro de gas, señalando que *“no es posible la aplicación de la legislación, normativa y categorías internas de uno de los dos países, sino que corresponde aplicar el Artículo No7 del Protocolo sobre Normas que Regulan la Interconexión Gasífera y el Suministro de Gas Natural entre la República de Chile y la República de Argentina”*⁶³⁴. Esto coincidía con las declaraciones iniciales de Rodríguez Grossi en cuanto a que Argentina estaba en pleno derecho de regular sus exportaciones, pero que los contratos había que cumplirlos y respetarlos, recordando de paso que las exportaciones estaban respaldadas por un tratado internacional.

Dos días antes de la publicación por parte de la Secretaría de Energía argentina de la Resolución 265, el 24 de marzo viajaron a Argentina el Ministro de Economía y el Secretario Ejecutivo de la CNE. En la ocasión se reunieron con el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Julio de Vido, y con el Secretario de Energía, Daniel Cameron⁶³⁵. Concluido el viaje el Ministro declaró que *“no hay razones para tener problemas de suministro”*. Con anterioridad, el Ministro Rodríguez Grossi había enviado cartas al Ministro Julio de Vido sobre este asunto⁶³⁶. Todas estas gestiones no sirvieron para evitar o prever la crisis debido a las garantías dadas por las autoridades argentinas de que el abastecimiento no se iba a ver afectado.

633 E. Argentina N°361 de 31.03.04.

634 Diramerica Sur N°063 de 06.02.04.

635 E. Argentina N°368 de 01.04.04.

636 E. Argentina N°357 de 30.03.04.

Durante la crisis, el Ministro Rodríguez Grossi fue duramente criticado por su manejo de la misma, entre otros, por el Diputado del PPD, Jorge Tarud, quien señaló que el Ministro no ha enfrentado adecuadamente la situación y que incluso se había escondido. Las gestiones infructuosas realizadas antes de la crisis sirvieron de base para estas críticas.

Tal como ya se mencionó, el 2 de abril el Secretario de la CNE Luis Sánchez Castellón se reunió en Argentina con su contraparte Daniel Cameron. En la reunión, Sánchez Castellón hizo entrega de una carta de protesta de la Comisión de Energía, en la cual se expresaba molestia y sorpresa ante la información de un nuevo recorte en los envíos de gas y que la resolución 27/2004 violaba los protocolos suscritos por ambos países, lo cual no podía ser aceptado por el Gobierno de Chile⁶³⁷.

Luis Sánchez Castellón, Secretario Ejecutivo de la CNE y miembro del Partido Socialista, participó y encabezó todas las reuniones del Grupo de Trabajo Bilateral Ad-Hoc en materia energética, creado como una forma de solucionar la crisis. Además, en marzo había acompañado al Ministro Rodríguez Grossi a Argentina para sostener reuniones sobre temas energéticos con sus contrapartes. El Secretario Ejecutivo era quién mejor conocía los aspectos técnicos de la crisis.

Este Grupo, cuya primera reunión se realizó el 24 de abril de 2004 en Buenos Aires y la novena y última el 29 de julio del mismo año, estaba compuesto por representantes de las áreas técnicas respectivas y de las Cancillerías. La conformación de este Grupo fue propuesta por Argentina a través de una Nota de su Cancillería de fecha 15 de abril. En ella se señala que con *“el fin de garantizar la debida previsibilidad para el adecuado desempeño de este sector estratégico, me permito llevar a su consideración la siguiente propuesta de trabajo que pretende encontrar una solución a la situación actual, en el marco de la legislación vigente”*... *“Este Grupo tendría como objetivo alcanzar una visión compartida por ambos gobiernos sobre la situación, contar con todos los elementos de juicio necesarios, prever cursos de acción e implementar mecanismos para satisfacer las necesidades y requerimientos del mercado chileno en estos aspectos”*⁶³⁸.

637 E. Argentina N°374 de 02.04.04.

638 Nota diplomática argentina remitida a Santiago por E. Argentina N°430 de 22.04.04.

Una semana después, el Gobierno chileno aceptó la conformación de este Grupo señalando que este “*permitirá generar planes comunes de trabajo o bien la búsqueda de soluciones adecuadas a sus necesidades*”. Cabe destacar, que la respuesta chilena iba más allá de la argentina en el sentido de que proponía que el Grupo pudiera también estudiar soluciones a los problemas en materia energética y no se limitara solo a realizar un diagnóstico de la situación.

De acuerdo con el comunicado de prensa conjunto emitido luego de la reunión entre los Ministros de Relaciones Exteriores de Chile, Soledad Alvear, y de Argentina, Rafael Bielsa, y en la cual se puso en funcionamiento el Grupo de Trabajo Bilateral, se dispuso que éste estaría compuesto por la parte chilena por⁶³⁹:

- Luis Sánchez Castellón, Secretario Ejecutivo de la CNE,
- Osvaldo Rosales, Director General de Relaciones Económicas Internacionales,
- Roberto Ibarra, Director de América del Sur del Ministerio de Relaciones Exteriores,
- José Antonio Ruiz, Jefe de Área Hidrocarburos de la CNE
- Juan Gabriel Valdés, Embajador de Chile en Argentina.

El hecho que el Grupo fuera encabezado por una autoridad sectorial como era Secretario Ejecutivo de la CNE fue una demostración de que el Gobierno chileno no quería continuar con la politización de la crisis, dejando su manejo en manos de los técnicos.

De acuerdo con la opinión de la Embajada de Chile en Argentina, este Grupo cumplió un rol menor debido a que se limitaba casi exclusivamente al intercambio de información sobre de los recortes en los envíos de gas por parte de Argentina y no a dar soluciones. El Grupo no tenía un carácter resolutivo. No obstante, al recibir información casi a diario de los recortes de gas y de la situación gasífera en Argentina, resultaba un elemento fundamental a considerar por las autoridades chilenas para enfrentar la crisis.

639 Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile año 2004.

Además, las reuniones del Grupo permitieron determinar la gravedad de la situación del gas natural en Argentina.

Por parte de la Cancillería chilena, participaron en la crisis la Ministra Soledad Alvear, el Subsecretario Cristián Barros, el Director de América del Sur, Embajador Roberto Ibarra, el Director General de Relaciones Económicas Internacionales, Osvaldo Rosales, y el Embajador en Argentina, Juan Gabriel Valdés, estos tres últimos fueron miembros del Grupo de Trabajo.

El Embajador Juan Gabriel Valdés fue el que quizás tuvo el rol más importante dentro de la Cancillería, incluso sobre la Ministra. Esto se debió al manejo de información que tenía tanto de la crisis energética, como de la situación política en Argentina. Además, mantuvo reuniones antes y después de iniciada la crisis con altas autoridades argentinas (como con el Canciller Rafael Bielsa, el Jefe del Gabinete de Ministros Alberto Fernández y el Ministro de Planificación Julio de Vido), con algunas de las cuales incluso mantenía relaciones personales estrechas⁶⁴⁰.

Por ello, no es de extrañar que el Embajador Valdés participara en la redacción de las Notas oficiales entregadas al Gobierno Argentino, en las reuniones del Grupo de Trabajo ad Hoc, y acompañara a las autoridades chilenas en sus reuniones con las autoridades argentinas.

Es importante destacar la reunión del Embajador Valdés con el Canciller Rafael Bielsa del 30 de marzo, en la cual expuso la perspectiva de la situación tal como era percibida en Santiago, destacando que *“el Gobierno de Chile tiene la impresión que la Argentina no ha valorado políticamente la seriedad que tiene la decisión del Gobierno del Presidente Kirchner de anunciar que con toda probabilidad recortará durante los próximos meses los envíos de gas a Chile. La integración energética chileno-argentina no es simplemente un acuerdo comercial. Constituye en realidad parte sustantiva de un esquema geo-político que se vincula muy directamente con la cancelación de las hipótesis de conflicto y la reducción del gasto militar entre los dos países...”*⁶⁴¹.

640 E. Argentina N°466 de 04.05.04.

641 E. Argentina N°357 de 30.03.04.

El Embajador Valdés también destacó en su presentación que esto era “*una decisión política*” argentina que no se originaba en ninguna catástrofe o razón de fuerza mayor. Asimismo, el Embajador sostuvo que “*no se han cumplido las formas*”, por cuanto las autoridades argentinas, incluido el Presidente Kirchner, habían señalado antes de la crisis que no habían razones para ninguna alarma.

En otro mensaje enviado a la Cancillería, el Embajador Valdés comentaba las declaraciones del Ministro Rodríguez Grossi, de que Chile desalentaría las inversiones en Argentina. Al respecto, el Embajador sostenía que ese tipo de declaraciones contribuían a irritar al Gobierno argentino. En un mensaje a Santiago del 6 de abril, el Embajador Valdés señaló lo siguiente: “*considero que estas declaraciones (las del Ministro Rodríguez Grossi), y otras que comienzan a poblar la prensa chilena, son claramente negativas para nuestros intereses, por cuanto no contribuyen a preocupar, sino a irritar al Gobierno argentino. En efecto, si el objetivo es llevar a las autoridades del país vecino a reconsiderar las medidas que fueron adoptadas en medio de un cuadro de temor por una crisis energética que se les escapaba de las manos, el lenguaje debe estar orientado a señalar el daño que estas medidas nos han provocado, la molestia que nos produce no haber sido advertidos, la seriedad que tiene el no cumplimiento de los contratos y protocolos, pero no una señal -como gustan decir los economistas- de desprendimiento o desligamiento de nuestra asociación con la Argentina, porque ella termina fatalmente conduciendo a la Casa Rosada a considerar que el esfuerzo de reparar la situación no vale la pena (...). Por consiguiente, me permito señalar que sería altamente aconsejable solicitar una moratoria de opiniones sobre el tema de nuestras relaciones con la Argentina, a todas las autoridades del sector público que de acuerdo al ordenamiento interno de la República no cuenten entre sus responsabilidades la conducción o la administración de la política exterior de Chile*”.

Para concluir su mensaje, el Embajador Valdés aconsejaba solicitar una moratoria de opiniones sobre el tema de las relaciones con Argentina a todas las autoridades del sector público que no cuenten entre sus responsabilidades la conducción o la administración de la política exterior de Chile⁶⁴².

642 E. Argentina No 377 de 06.04.04.

Al respecto, el 22 de abril, la Embajada en Argentina informaba que la postergada visita del Canciller Bielsa a Chile se debía a que enfrentaba oposición dentro de la Casa Rosada del propio Presidente Kirchner y el Jefe de Gabinete Alberto Fernández precisamente por las declaraciones de las autoridades chilenas.

El lunes 3 de mayo el Embajador Valdés se reunió en la Casa Rosada con el Ministro Jefe del Gabinete de Ministros Alberto Fernández. A la reunión se incorporó el propio Presidente Néstor Kirchner. El Ministro argentino señaló en la ocasión que la crisis había tomado por sorpresa al Gobierno y que el Presidente Kirchner no sabía nada cuando habló la primera vez con el Presidente Lagos y que estaba convencido que las empresas escondían el gas⁶⁴³.

La opinión del Embajador Juan Gabriel Valdés en el sentido de que el Presidente Kirchner no sabía de la gravedad de la crisis y de lo contradictorio que resultaría una posición dura y confrontacional con Argentina, puede haber influido en el cambio de actitud que adoptó el Gobierno luego de la molestia inicial, en cuanto a no escalar el conflicto y así evitar poner en riesgo el proceso de integración.

La Ministra de Relaciones Exteriores, Soledad Alvear, participó en la redacción de las notas y documentos enviados a Argentina junto con el Presidente Lagos y al inicio de la crisis adoptó, tal como él, un tono fuerte hacia las autoridades trasandinas. Al referirse a la crisis, por ejemplo, el 6 de abril señaló “[e]stamos preocupados, creemos que este tema del gas ha puesto una mancha entre nuestras relaciones”⁶⁴⁴, y no descartaba recurrir a tribunales internacionales para buscar una solución al conflicto. La Ministra también participó en algunas reuniones bilaterales y presidió la I Reunión del Grupo de Trabajo realizada en Buenos Aires el 24 de abril de 2004. Asimismo, la Ministra encabezó en conjunto con el Ministro de Economía y Energía, una reunión con el Presidente de la CPC y SOFOFA, Juan Claro, para coordinar posiciones frente a la crisis y analizar futuras gestiones.

643 E. Argentina No 466 de 04.05.04.

644 Declaraciones a la prensa recogidas en: (<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-33798-2004-04-07.html>).

El Subsecretario Cristián Barros⁶⁴⁵ visitó Buenos Aires el 17 de mayo y tuvo un almuerzo con el Ministro Rafael Bielsa. En la ocasión manifestó que uno de los aspectos que más preocupaba al Gobierno chileno era el político, en el sentido de que Chile había apostado en la década de los noventa por construir una alianza estratégica con Argentina y que en ese contexto Chile había modificado su matriz energética, haciéndola muy dependiente del gas natural argentino. El manejo argentino de la crisis, señaló, había causado un grave daño político y dejado a Chile en una situación muy compleja. Lo mismo que a quienes apostaron y se jugaron por un futuro integrado con Argentina, los cuales estaban saliendo mal parados en la apuesta⁶⁴⁶.

En la adopción de una posición más conciliadora con Argentina, tiene que haber influido en la Cancillería el hecho que los recortes y los problemas energéticos que provocaron en Chile, alentaran al Presidente de Bolivia, Carlos Mesa, a intentar negociar gas por mar y a seguir un discurso más hostil hacia Chile.

Asimismo, la Crisis del Gas llevó a Chile a adoptar una estrategia de largo plazo para diversificar sus fuentes de abastecimiento de gas y así disminuir su dependencia del gas argentino. En ese contexto, Chile lanzó una propuesta para construir un “*anillo energético*” en Sudamérica, específicamente entre Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Uruguay y Perú. Esta propuesta se vio afectada por las desconfianzas existentes tanto en Perú como en Bolivia hacia Chile y de hecho el Presidente Alejandro Toledo de Perú no la apoyó, haciéndola finalmente fracasar.

El negativo escenario en las relaciones con Perú y Bolivia, era una razón de peso para que el Gobierno decidiera no profundizar el conflicto con Argentina. Como demostración, en su reunión con el Canciller Bielsa del 13 de abril del 2004, junto con los temas relacionados con la crisis del gas, el Embajador Valdés le planteo la campaña de Bolivia para obtener un voto en la OEA a favor de su aspiración marítima, advirtiéndole el rechazo absoluto de Chile a tal posibilidad. “*Debo señalar sin embargo, que su actitud*

645 Cristián Barros, diplomático de carrera, realizó estudios universitarios en la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile. Fue Subsecretario de Relaciones Exteriores y Director General de Política Exterior; Director General Administrativo en dos oportunidades y Director de Personal. Ha sido Embajador de Chile en Dinamarca, Reino Unido, Perú, Italia e India. Además, se desempeñó como Cónsul en Bariloche, Argentina, Chicago, Estados Unidos y cumplió funciones diplomáticas en Canadá.

646 E. Argentina No 524 de 18.05.2004.

*de simpatía (del Canciller) hacia nuestra posición no llegó al punto de comprometerse con una oposición en la OEA hacia el planteamiento boliviano. Señalo este punto porque aún no conocemos las demandas bolivianas a cambio del gas”*⁶⁴⁷.

En todo caso y con la excepción de Juan Gabriel Valdés y la Ministra Alvear, tal como sostiene Carlos Huneeus “*la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores fue marginal porque se quiso que el problema fuera tratado como una cuestión sectorial, de modo que no afectara las relaciones bilaterales*”⁶⁴⁸. De los demás actores gubernamentales, solo tuvieron un rol relevante el Presidente Ricardo Lagos y el Ministro Rodríguez Grossi.

V.b. LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES

Los partidos políticos de gobierno, principalmente el Partido Socialista, apoyaron las gestiones del Presidente Lagos para, en un comienzo, evitar o reducir los recortes y luego para que la crisis no afectara mayormente la relación bilateral en su conjunto y el proceso de integración entre ambos países.

El 21 de marzo, otra delegación socialista encabezada por el Presidente del partido, Gonzalo Martner, estuvo un día completo en Buenos Aires con la esposa del Presidente Kirchner y el Ministro de Planificación, Julio de Vido. Cabe mencionar, que el Partido Socialista mantiene vínculos con el kirchnerismo y ha sido un defensor y promotor de la integración con Argentina.

A fines de marzo del 2004, el Presidente Lagos envió dos delegaciones a Buenos Aires. Una a cargo del titular de la CNE y otra privada compuesta por los senadores del Partido Socialista, Jaime Gazmuri y Camilo Escalona. Los senadores chilenos se reunieron con la Primera Dama argentina, la senadora Cristina Fernández, y el Jefe de Gabinete, Alberto Fernández, con el propósito de hacerles ver el grave problema que los

⁶⁴⁷ E. Argentina N°393 de 13.04.04.

⁶⁴⁸ HUNEEUS, C.: Arg..., op. cit., pág., 97.

recortes generarían en Chile, sus efectos sobre la reactivación económica y en el proceso de integración.

Estas visitas mostraron como principal logro el compromiso del Gobierno argentino de al menos asegurar el abastecimiento de gas para el consumo domiciliario en Chile.

Llama la atención, en todo caso, la actitud crítica respecto de actores gubernamentales adoptada por algunos parlamentarios de la Concertación. Como ejemplo, están las declaraciones críticas del Presidente de la Cámara, Diputado Pablo Lorenzini sobre la Ministra Alvear, a pesar de ser ambos del mismo partido, al señalar que mejor “*se ubique en lo político y lo diplomático. Que el ministro de Economía y los técnicos analicen en Chile cuales son las opciones*”⁶⁴⁹, y las del Diputado Jorge Tarud sobre la labor del Ministro Rodríguez Grossi. Esto muestra que existían distintas posiciones al interior de la Concertación sobre cómo manejar la crisis e intereses electorales distintos al interior de la coalición.

Por su parte, los partidos políticos de derecha vieron en la crisis una oportunidad para atacar al Gobierno, teniendo en mente las próximas elecciones municipales (2004) y presidenciales (2005). En ese sentido, parlamentarios de ese sector acusaron al Gobierno de falta de previsión. Asimismo, trataron de influir para llevar el caso ante tribunales internacionales y que, paralelamente, se adoptaran represalias contra Argentina, como poner trabas a las exportaciones de ese país hacia Chile.

En ese mismo sentido, el candidato presidencial de la Unión Demócrata Independiente (UDI), Joaquín Lavín, solicitó una actitud más firme de parte del Gobierno y declaró que era inaceptable que durante meses se hubiera ocultado información a la población sobre la gravedad de la crisis. En mayo de 2004, Lavín se mostró partidario de escalar el conflicto presentándolo a la OMC, y de la aplicación de sanciones comerciales a los productos argentinos. Esta medida habría sido más efectista que real, porque el caso

⁶⁴⁹ *La Nación* 30 de abril de 2004.

del gas natural responde a una situación de Comercio de Recursos Naturales y no de Bienes o Servicios, que son los ámbitos que ve la OMC.

La UDI, como representante de los empresarios y de sectores más nacionalistas, también abogó por disminuir la dependencia del gas argentino por razones geopolíticas, lo que se reflejó en comentarios aparecidos en la prensa tales como “*que en caso de un conflicto con Argentina nos cortarían el gas*”.

La participación e involucramiento del Congreso chileno en la crisis fue baja como lo demuestra el hecho que durante los primeros meses de la misma solo se presentó una iniciativa no legislativa (vinculada con impulsar nuevos proyectos de generación eléctrica que no se basaran en el uso de gas natural), se realizó una sesión especial de la Cámara y ninguna del Senado. Las comisiones de relaciones exteriores se reunieron en dos ocasiones, una la de diputados y una la de senadores⁶⁵⁰.

El 31 de marzo la Crisis del Gas fue vista por la Cámara de Diputados en una sesión especial a la que concurrió el Ministro de Economía y Energía, Jorge Rodríguez Grossi, y en la cual se realizó una detallada exposición de los recortes implementados por el Gobierno argentino⁶⁵¹. Esta ocasión fue aprovechada por la oposición para criticar en duros términos al Gobierno por su falta de previsión. Asimismo, representantes de ese sector solicitaron un endurecimiento de la postura del Gobierno chileno y mostraron críticos frente a la política de utilizar gas natural argentino.

La posición a favor del endurecimiento de la postura del Gobierno hacia su símil argentino, se vio reflejada en la siguiente intervención de un diputado de la UDI en la mencionada sesión: “*Creo que el Gobierno ha tenido una actitud desganada, débil, por decirlo de alguna manera. Porque los protocolos de acuerdos son para cumplirlos y se puede exigir su cumplimiento en el caso de ser necesario. De acuerdo con ello, el Gobierno debe exhibir una actitud dura. No puede ser que a la primera vuelta, por un problema interno, Argentina resuelva cortarnos el gas, y que nosotros realicemos uno que otro pataleo, pero, al final, nos quedamos sin gas... Nuestro Gobierno no puede tener*

650 CUEVAS, RODRIGO: “Los Congresos de Chile y Argentina ante la crisis del Gas, 2004-2009”, Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago, 2012.

651 *Ibíd*em

*una actitud débil, ni aceptar que nos pongan el pie encima o que hagamos las veces de fusible”*⁶⁵².

Por otra parte, el Presidente de la Cámara de Diputados, Pablo Lorenzini, miembro de un partido de la alianza de Gobierno, encabezó una delegación de parlamentarios que visitó Argentina los días 19 y 20 de abril. La visita tuvo por objeto sostener reuniones con parlamentarios, autoridades y empresarios argentinos a fin de conocer alternativas desde el punto de vista legislativo que pudieran ayudar a solucionar la crisis⁶⁵³. En la reunión con el Canciller argentino, Rafael Bielsa, el Presidente de Cámara de Diputados, advirtió sobre la posibilidad de que Chile recurra a la Organización Mundial de Comercio. La visita contó con el apoyo del Presidente Lagos y fue coordinada con la Ministra Soledad Alvear.

Asimismo, la mesa directiva de la Cámara de Diputados, liderada por el diputado Pablo Lorenzini (DC), Antonio Leal (PPD) y Patricio Hales (PPD), solicitaron al Gobierno un informe completo sobre la crisis del gas y que este se diera a conocer a la opinión pública.

En el mismo sentido, la Cámara de Diputados citó el miércoles 12 de mayo al Ministro de Economía y Energía, Jorge Rodríguez Grossi, y al Presidente de la Empresa Nacional de Petróleos (ENAP), Daniel Fernández, con la finalidad de que explicaran los alcances del proyecto de diversificación energética a través de la importación de gas licuado anunciado por el Gobierno. A la reunión fue invitado también el Presidente de la SOFOFA y la CPC, Juan Claro.

En el caso del Senado, la Crisis del Gas no aparece en la pauta de las sesiones realizadas. En cuanto a las Comisiones de Relaciones Exteriores, hubo una sesión especial el 31 de marzo de 2004 a la que fue invitado el Subsecretario de RR.EE. Cristián Barros. Asimismo, la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado se reunió el 6 de abril con la Ministra Soledad Alvear para analizar la situación, después de la cual la Ministra hizo entrega al Embajador argentino de la Nota de protesta del Gobierno. En otro encuentro

⁶⁵² *Ibidem* pág. 66.

⁶⁵³ *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile año 2004.*

posterior fue citado el director jurídico de la Cancillería, Claudio Troncoso, para dar explicaciones sobre los alcances jurídicos de la situación gasífera, en base al Protocolo firmado con Argentina.

Cabe mencionar que el Senador demócratacristiano y ex Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, quien durante su mandato defendió la idea de que Chile no renunciara a la construcción de centrales hidroeléctricas, también se sumó a las críticas al Gobierno. Al respecto, declaró: *“No nos podemos entregar a una energía que no es nuestra. Chile no puede hipotecar todo su parque energético mirando solamente al gas, tiene que mirar todas las posibilidades”*⁶⁵⁴.

El gas natural argentino llegó a Chile en los años noventa promovido por el empresariado local, en particular por las grandes generadoras eléctricas que vieron en ese recurso una forma de reducir sus costos y aumentar las ganancias. La principal distribuidora de gas en Chile era la empresa Gasco dirigida por Juan Claro, quien fue uno de los empresarios que impulsó la llegada del gas natural argentino y la suscripción del Protocolo gasífero de 1995, a partir del cual se transformó la matriz energética chilena. En el año 2004 había 800 millones de dólares invertidos en cañerías de gas solo en Santiago.

El mercado del gas en Chile estaba controlado en esos años por tres empresas ligadas a importantes grupos empresariales: Gasco a Juan Claro; Abastible a Anacleto Angelini; y Lipigas a Jaime y Manuel Santa Cruz, Hugo Yaconi y la familia Yaconi Aguayo. Juan Claro también era Presidente de Metrogas, empresa de distribución domiciliaria, y de Gasandes, que administraba un gasoducto.

Asimismo, al momento de producirse la crisis, importantes empresas, públicas y privadas, se abastecían de energía termoeléctrica proveniente del gas, tales como Codelco (principal empresa del Estado), Soquimich, Minera Escondida, Endesa (centrales termoeléctricas de Tal Tal y San Isidro), Colbún y AES Gener, entre otras. Además, cerca de un 80% de las industrias en Santiago se abastecían de gas natural argentino.

654 La Tercera, 8 de abril de 2004.

Cuando a fines de marzo de 2004 distintas plantas industriales comenzaron a sufrir los primeros cortes de energía por las reducciones en los envíos de gas desde Argentina, las empresas eléctricas vieron sus acciones caer en la bolsa. Muchas de ellas tuvieron que reemplazar el gas por petróleo o gas licuado, lo que habría tenido un costo mensual de US\$50 millones para las empresas generadoras y las industrias consumidoras⁶⁵⁵. El Presidente de la Asociación de Industrias Metalúrgicas y Metalmecánicas (Asimet) manifestó que cerca del 70% de las industrias del sector se verían afectadas por el mayor costo de la energía.

Los cortes y las decisiones adoptadas por el Gobierno argentino afectaban y preocupaban al empresariado chileno no solo por la disminución del abastecimiento de gas, sino también por el incumplimiento del Protocolo lo que ponía en tela de juicio la seguridad jurídica de las inversiones chilenas en Argentina y de las exportaciones a ese país amparadas en distintos acuerdos. También estuvieron involucradas otras consideraciones económicas, principalmente por parte del empresariado chileno, como el comercio con Argentina (país que es el principal destino de las manufacturas chilenas) y las inversiones en dicho país, entonces el mayor receptor de capitales chilenos.

Al comienzo de la crisis la posición y preocupación de los empresarios se resume en las siguientes declaraciones del Presidente de la SOFOFA, realizadas una semana después de publicada la Resolución 265. El 1° de abril, Juan Claro manifestó que el Gobierno chileno *“le exija al argentino el cumplimiento de los acuerdos suscritos entre ambos países, particularmente, aquellos referidos a la proporcionalidad y la no discriminación contenidos en el protocolo de Integración Gasífera”*, ir *“erradicando todas aquellas trabas o incertidumbre que hacen más difícil llevar adelante proyectos de inversión en el sector generación”*, y *“coordinar todas las acciones de manera de tomar las medidas a tiempo y evitar que estos desabastecimientos de gas, parciales y transitorios, se transformen en cortes de energía eléctrica”*⁶⁵⁶. En esos momentos el Presidente de la SOFOFA no descartaba que de mantenerse la situación Chile tuviera que

655 *El Mercurio: Revista Economía y Negocios*. 04 de abril de 2005.

656 *Declaraciones a la Prensa del Presidente de SOFOFA, Juan Claro, 1 de abril del 2004*, (<http://www.lasofofa.cl>).

finalmente cambiar la estructura de generación eléctrica.

Junto con ello, el empresariado se movilizó a través de distintas gestiones. En tal sentido, la primera semana de abril, la SOFOFA reunió a 140 empresarios para hablar sobre la crisis. Entre las empresas asistentes estaban aquellas que basan sus procesos productivos en el gas como fuente energética y aquellas que exportan o tienen capitales invertidos en Argentina.

Asimismo, los empresarios fueron organizados por la propia SOFOFA en un encuentro del 11 de mayo en el que acordaron un sistema para optimizar la demanda de gas argentino por parte de los industriales chilenos, repartiendo los excedentes de algunos productores para ponerlos a disposición de las empresas que no estuvieran en condiciones de generar ahorro de gas.

El día anterior, los empresarios, liderados por Juan Claro, se reunieron con la Ministra Soledad Alvear y el Ministro de Economía y Energía para acordar tareas para enfrentar la crisis energética. En la ocasión el Presidente de la CPC y la SOFOFA emplazó al Gobierno a continuar con las gestiones políticas y diplomáticas de manera de restablecer el principio de la no discriminación e insistir en las tratativas que buscan flexibilizar los recortes de gas⁶⁵⁷. Los empresarios también participaron en algunas de las reuniones del Grupo de Trabajo Ad Hoc.

Asimismo, Juan Claro, que además de presidir las empresas antes señaladas era Presidente de la SOFOFA y de la CPC, viajó a fines de abril a Buenos Aires liderando una delegación de empresarios que se entrevistó con ejecutivos de las petroleras Repsol-YPF, Pecom-Petrobras y TotalFina, el Canciller Rafael Bielsa, el Presidente de la Unión Empresarial Argentina, empresarios argentinos, y el titular de la Secretaría de Energía, Daniel Cameron⁶⁵⁸. En la ocasión, los empresarios chilenos buscaban conocer de primera fuente la situación energética en Argentina y encontrar alternativas para mitigar el impacto de la crisis, abogando por proteger la integración energética entre ambos países y que los

657 *El Mercurio: Gobierno y empresarios fijan tareas para enfrentar crisis energética, publicado el 10 de mayo de 2004, recuperado de Internet:*

(<http://www.emol.com/noticias/economia/2004/05/10/147314.htm>).

658 *La SOFOFA: Crónica Informativa, domingo 2 de mayo de 2004, recuperado de Internet:* (http://www.sofofa.cl/opinion/2004/1_6/claro2_5_04.htm).

consumidores chilenos fueran tratados de la misma manera que los consumidores argentinos. En la visita, los empresarios chilenos incluso señalaron la disposición de algunos de ellos de invertir en aumentar la capacidad productora de gas en Argentina.

La situación entre las empresas generadoras y las que consumían gas natural se agravaba y varias empresas y grandes usuarios amenazaron con demandar a Metrogas (presidida por Juan Claro) por incumplimiento de contrato. Eso ayuda a explicar su activa participación en la crisis y sus duras declaraciones. A principios de mayo, declaró a la prensa que la crisis del gas ponía en “*jaque*” la integración entre Chile y Argentina⁶⁵⁹. La difícil situación entre los empresarios llevó a que incluso el propio Presidente Lagos interviniera, intentando calmarlos con declaraciones tales como: “*No hay agravamiento, hay alivio de la crisis de abastecimiento de gas natural proveniente de la Argentina*”⁶⁶⁰.

Cabe recordar que en Chile el cruce entre el mundo de los negocios y la política se daba principalmente en la UDI. Partido que defiende el modelo económico que instauró el Gobierno militar, durante el cual algunos de los empresarios más importantes del país hicieron sus fortunas. La UDI a su vez, mantiene estrechos vínculos con *La Tercera* y *El Mercurio*., medios que fueron ocupados principalmente por ellos para atacar al Gobierno y promover acciones más duras hacia Argentina, junto con difundir una imagen negativa de ese país y revivió sentimientos nacionalistas.

La crisis del gas tuvo una amplia y permanente cobertura en la prensa chilena. El Embajador Valdés llegó incluso a destacar la “*intoxicación*” que la prensa chilena había tenido con los incumplimientos argentinos en materia de gas y los efectos negativos que eso estaba teniendo en la búsqueda de una solución al problema⁶⁶¹.

La opinión pública no tuvo una posición articulada en la crisis. Cabe mencionar, en todo caso, una encuesta CERC de julio del 2004 que señalaba que un 46% de los encuestados opinaban que Argentina era culpable de la crisis, afectando la imagen de ese país en Chile. Asimismo, solo un 30% opinaba que el Gobierno chileno estaba manejando bien la situación. Otra encuesta realizada de la Universidad de Talca en mayo, señalaba

659 *El Mercurio*, 9 de mayo de 2004.

660 *E. Argentina* N°640 de 16.06.04.

661 *E. Argentina* N°393 de 13.04.04.

que un 68% de los encuestados estaba a favor de tomar medidas contra Argentina y que un 32% apoyaba soluciones pacíficas.

VI. REFLEXIONES FINALES

El balance respecto a la llegada del gas natural a Chile hasta 2004 fue muy positivo, pues implicó una baja en el costo de la electricidad en casi un tercio respecto a la tarifa anterior al uso de gas natural argentino. Asimismo, permitió una mayor competencia en el mercado eléctrico chileno, contribuyó a la diversificación de la matriz energética y una menor contaminación ambiental, tema especialmente importante para Santiago.

La mayor integración energética entre ambos países, se enmarcaba dentro de un proceso más amplio de integración bilateral el cual había permitido, entre otros, superar hipótesis del conflicto y avanzar en distintas áreas de la relación.

La forma en que las autoridades chilenas se enteraron de los cortes y sus consecuencias internas y para el proceso de integración, generaron una reacción inicialmente muy dura de los principales actores vinculados al caso. Varias de ellas incluso apoyaron la posibilidad de llevar a Argentina ante tribunales internacionales. Esta reacción se fue moderando en algunos de los principales actores en la medida en que disminuía la molestia por la forma en que fue manejada la crisis por las autoridades argentinas, de la mano de un mayor conocimiento respecto de la gravedad de la crisis energética en dicho país y la comprensión de la ignorancia inicial de su gravedad por parte de sus máximas autoridades del país vecino. La molestia por el incumplimiento de los acuerdos y la inicial inclinación a llevar el caso a tribunales internacionales son una demostración de la tradicional actitud legalista en la diplomacia chilena.

Las causas de la Crisis del Gas se explican básicamente por la situación interna en Argentina, donde el gas natural resultó insuficiente a cubrir las necesidades del mercado interno por el descenso en las reservas. Esta situación llevó a dicho país a importar gas natural desde Bolivia, significando el fin de su condición de país exportador.

A pesar de que había argumentos jurídicos suficientes, se optó finalmente por una salida política. La decisión del Gobierno reflejó pragmatismo al entenderse que Argentina no estaba en condiciones de exportar más gas a Chile y que los cortes no se originaban exclusivamente en razones políticas. Además, estaba el convencimiento que llevar el caso a tribunales internacionales solo agravaría la situación puntual del abastecimiento de gas y debilitaría las relaciones bilaterales, poniendo en riesgo el proceso de integración en momentos que las relaciones con demás países vecinos no estaban en su mejor nivel.

Además de las consideraciones señaladas, en la decisión de no someter el caso a un arbitraje o a tribunales internacionales, intervinieron factores individuales (la visión del Presidente Lagos sobre la integración como vía para enfrentar los desafíos de la globalización), políticos (asegurar el consumo doméstico ante posibles efectos negativos en futuras elecciones), económicos (recuperación del crecimiento, el comercio, las inversiones y la política de desarrollo), externos y geopolíticos (vinculados a las relaciones con los países vecinos).

Junto con el Presidente, tuvieron un peso relevante en la decisión señalada el Embajador Valdés, el Ministro Rodríguez Grossi, la Ministra Alvear y entre los actores no gubernamentales, los partidos políticos, principalmente el Partido Socialista.

El Congreso tuvo una participación secundaria, pero en todo caso colaboró para no agravar el conflicto y tratar de mediar con las autoridades argentinas para limitar los recortes. Los partidos de oposición, principalmente la UDI, promovieron la adopción de medidas de presión contra Argentina incluida la de someter el caso a tribunales internacionales. A pesar de un discurso público duro, en definitiva, los empresarios participaron en las reuniones del Grupo de Trabajo e intentaron buscar soluciones negociadas a la crisis.

CONCLUSIONES

La corriente transformacionalista, tal como es definida por D. Held y A. McGrew, afirma que la globalización y la interdependencia están afectando los procesos de toma de decisión al hacer más difusa la frontera entre los asuntos internos y externos lo que impacta en la soberanía y autonomía de los estados. En ese sentido, los procesos de toma de decisiones se están volviendo más complejos, abiertos y sensibles con la participación de más y nuevos actores y la existencia de más temas en la agenda internacional.

Los cambios en el sistema internacional post Guerra Fría han abierto posibilidades para que los países pequeños puedan avanzar en sus objetivos. Es así como lo entendió Chile, país pequeño en vías de desarrollo que ha apostado por la globalización y que, como resultado, se encuentra entre los más globalizados de la región⁶⁶². Esto ha tenido como consecuencia que su crecimiento económico dependa en un alto porcentaje del comercio exterior y que la política exterior se constituya en una herramienta primordial dentro de su estrategia de desarrollo. Todo lo cual, también afecta el proceso de toma de decisiones.

En tal sentido, esta tesis ha tenido como objetivo estudiar el proceso de toma de decisiones de política exterior en Chile durante el Gobierno de Ricardo Lagos (2000 – 2006). En este periodo se produjeron importantes cambios en la política exterior chilena, pasando a ser más activa y participativa, como resultado de los avances en las relaciones exteriores en los gobiernos anteriores y de la percepción del Presidente sobre la que consideraba era la mejor estrategia internacional para el país en un contexto de globalización.

Comprender el proceso de toma de decisiones resulta fundamental para descubrir de qué forma se ha visto afectado por la globalización y porque, tal como sostiene M. Hermann, las unidades decisorias que lo componen dan forma finalmente a la política exterior.

Existe acuerdo entre los autores que han estudiado la política exterior chilena

⁶⁶² En el año 2006, según el Índice Mundial de Globalización (IMG), estudio que realizan conjuntamente la consultora A.T. Kearney y la revista *Foreign Policy* y que analiza 62 países del mundo, Chile se ubicaba en el lugar 34, siendo solo superado en América Latina por Panamá.

contemporánea en la centralidad de la figura del Presidente de la República en el proceso de toma de decisiones de política exterior (M. Wilhelmy, A. van Klaveren, L. Tomassini, H. Muñoz, J. Fermandois, C. Ross, entre otros). Esto, a pesar de que en Chile existe una alta institucionalización en comparación con otros regímenes presidencialistas (C. Huneeus), incluso más allá de temas de vital importancia para el país, en los cuales es natural que sea el Presidente el actor principal.

El papel protagónico del Presidente se ve potenciado cuando quien ocupa el cargo tiene un interés especial y conocimientos en materia internacional, como fue el caso durante los años 2000 al 2006. El Presidente Lagos, además, tenía una estrategia definida de inserción internacional para el país en un contexto de globalización, lo que se tradujo en una política exterior personalizada y centralizada.

Lo anterior no puede desincentivar el estudio del proceso porque, como se señaló, éste se puede haber visto afectado por la globalización y a pesar de ser el Presidente la unidad decisoria final, puede haber sido influenciado por otros actores al momento de tomar las decisiones. Además, como sostienen R. Snyder y M. Hermann, la manera en cómo se adopten las decisiones puede dar forma a la decisión misma.

Tradicionalmente se han considerado como actores en el proceso de toma de decisiones exclusivamente a los actores gubernamentales (R. Snyder, G. Allison, M. Hermann, A. Mintz y K. De Rouen, entre otros), porque son ellos quienes finalmente optan. En el caso de América Latina, R. Russell y A. van Klaveren han considerado que debido a los procesos de transformación en la región a fines del siglo XX y de manera de tener una imagen más precisa del proceso es necesario incluir también a actores no gubernamentales que puedan influir en la toma de decisiones.

A lo anterior se agrega para el caso de Chile, el hecho que debido a la globalización, la alta inserción internacional y apertura comercial, actores domésticos relevantes se han visto crecientemente afectados por factores externos lo que ha aumentado su interés por participar en el proceso de toma de decisiones. Por ello, en esta investigación se consideraron tanto a los actores gubernamentales (Presidente de la República, la Cancillería, los Ministerios de Economía y Hacienda, las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa), como a los no gubernamentales (Partidos Políticos, los

Empresarios, la Sociedad Civil y la Opinión Pública). A ellos se agregaron los Asesores Presidenciales que constituyen un actor gubernamental que no ha sido considerado por quienes han estudiado el proceso de toma de decisiones en Chile y cuya alta importancia en él se extrae del análisis de fuentes realizado.

El modelo burocrático de G. Allison fue el escogido para esta investigación por reflejar de mejor manera cómo son tomadas las decisiones en un contexto de creciente globalización, tal como es descrito por la corriente transformacionalista, con más temas involucrados y actores interesados en el proceso mismo. Junto con lo anterior, este modelo considera que hay una variedad de actores participando en un proceso cuyas decisiones son el resultado de una o varias negociaciones, haciendo necesario identificarlas al igual que a los actores involucrados. Este modelo da a entender que el poder presidencial puede ser afectado por las negociaciones que forman parte del proceso. En tal sentido, sus aspectos centrales sirven de orientación para comprender el proceso y son el origen de las preguntas de investigación de este estudio, las que apuntan principalmente a identificar los actores más relevantes, sus posiciones, intereses, relaciones y factores que pudieran afectar sus decisiones.

Para dar respuesta a estas preguntas, en esta investigación se escogieron tres decisiones de política exterior. Dos de ellas referidas a situaciones de crisis. Estas decisiones fueron elegidas por su importancia en las relaciones internacionales del país y los efectos internos que tuvieron, lo que provocó el involucramiento en el proceso de toma de decisiones de distintos actores que vieron sus intereses directamente afectados. La primera de ellas, se relaciona con las negociaciones secretas con Bolivia para sacar su gas natural por puertos chilenos otorgándole en concesión una servidumbre de paso gratuita por noventa y nueve años renovables; la segunda, con la negativa a apoyar en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas la invasión a Irak promovida por Estados Unidos; y la tercera, con la crisis del gas con Argentina por el incumplimiento de acuerdos bilaterales vigentes.

El hecho de que éstas decisiones fueran tomadas sin dejar registros del proceso que condujo a ellas ni de quiénes participaron en él, sumado al secretismo y falta de transparencia que rodea a la política exterior en Chile, fueron las principales limitantes para esta investigación. Esta situación se vio agravada por el hecho de que exista una

escasa bibliografía sobre la política exterior y, especialmente, sobre la toma de decisiones en Chile y que gran parte de ella sea de tipo ensayista.

No obstante, hay algunas destacadas excepciones como son los trabajos de L. Tomassini, M. Wilhelmy, H. Muñoz y Alberto van Klaveren, cuyas aportaciones al estudio de la política exterior siguen siendo válidas. En el caso de la toma de decisiones en las últimas décadas, hay sólo unos pocos estudios de autores chilenos, dos de ellos se refieren a América Latina en su conjunto y los otros dos al caso chileno en particular (M. Wilhelmy y C. Bywaters).

En cambio, sí hay importantes artículos sobre la relación de algunos actores con la política exterior, destacando los de V. Silva y J. I. Porras en el caso de los empresarios, los de C. Troncoso y P. Valdivieso para el Congreso y el de C. Fuentes para la Cancillería.

Para realizar esta investigación se recurrió a fuentes primarias, que hasta el momento son inéditas, en la forma de mensajes oficiales intercambiados entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las misiones de Chile en el exterior directamente involucradas en cada una de las tres decisiones señaladas. Estos documentos fueron especialmente útiles para identificar a los actores gubernamentales y, en segundo lugar, a algunos de los actores no gubernamentales, aquellos con un mayor grado de influencia en el proceso. Estas fuentes fueron complementadas con discursos del Presidente Lagos, documentos oficiales de Gobierno y las Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores. Para el caso de los actores no gubernamentales, se utilizaron fuentes tales como entrevistas o declaraciones a la prensa, información oficial y periodística.

Los principales resultados de esta investigación se relacionan con el papel destacado de los asesores presidenciales y de actores no gubernamentales, como el empresariado y los partidos políticos, en el proceso de toma de decisiones de política exterior. Junto con esto, quedó en evidencia que países pequeños en vías de desarrollo y abiertos al exterior, pueden tener un importante grado de autonomía en política exterior dependiendo del Presidente, lo que, a su vez, lleva a destacar la importancia del nivel de análisis individual para la comprensión de la política exterior de éstos países, generalmente ignorado o relegado a un tercer lugar detrás de los niveles sistémico y

estatal.

A pesar de la alta centralidad del Presidente, el hecho de que no existan o sean muy reducidos e informales los canales de participación de la sociedad civil y de otros actores no estatales, las decisiones analizadas permiten sostener que hay otros actores relevantes participando en el proceso de toma de decisiones y que estos pueden influir en las decisiones del Presidente.

En este estudio se pudieron identificar como los actores más relevantes los asesores presidenciales, los partidos políticos, el empresariado y la opinión pública. Los cuales pueden influir en las decisiones adoptadas por el mandatario, lo que cuestiona la afirmación de J. Hey en cuanto a que los líderes en países pequeños dominan el desarrollo e implementación de la política exterior la mayoría de las veces sin restricciones de parte de grupos domésticos.

Los asesores presidenciales en materia internacional, que no han sido considerados por otros estudios como un actor diferenciado, tuvieron un rol fundamental en la formulación y en la toma de decisiones de política exterior durante el periodo, constituyéndose en el actor más importante en el proceso después del Presidente, incluso por sobre la Cancillería y la Ministra de Relaciones Exteriores.

Este grupo estaba conformado casi exclusivamente por miembros de los partidos políticos de la alianza de gobierno, que participaron del proceso al ocupar algún puesto dentro de la administración ya sea como Ministros, Embajadores o en otros altos cargos públicos. Cabe consignar, que sus miembros actuaban a título individual y que el vínculo principal no era con el grupo mismo o con las instituciones que representaban, sino con el Presidente y sus respectivos partidos políticos. Esto se traduce en que no se produjera una dinámica de negociación interna en el grupo.

El origen de estos asesores se relaciona con las deficiencias de la Cancillería y el hecho que luego del retorno a la democracia, la mayor parte de sus altas autoridades fueran cercanas al régimen militar lo que generaba una alta desconfianza en las nuevas autoridades. Para suplir esa situación, los gobiernos después del retorno a la democracia, incluido el del Presidente Lagos, recurrieron a un selecto grupo de asesores conformado

por diplomáticos desvinculados de sus cargos por la dictadura, académicos y políticos con experiencia y conocimientos en materia internacional. Los casos más destacados en las decisiones analizadas fueron los de Juan Gabriel Valdés y Heraldo Muñoz.

Un número importante de estos asesores, que contribuyeron en la toma de decisiones con sus contactos internacionales, conocimientos y experiencia en materia internacional, fue incorporado a la Cancillería como Embajadores ocupando los puestos más altos y las embajadas más importantes. Durante los primeros tres gobiernos de la Concertación cerca del 45% de los Embajadores fueron políticos, cuyo nombramiento es atribución única y exclusiva del Presidente en base a listas presentadas por los partidos políticos.

Relacionado con lo anterior, está la importancia de los partidos políticos en el proceso de toma de decisiones de política exterior. Tradicionalmente se ha planteado que su participación en política exterior ha estado restringida a cuestiones que afectan sus intereses concretos y sectoriales, y que han tenido un rol marginal o nulo en ella. No obstante, los casos analizados demuestran una mayoritaria presencia de actores políticos en la toma de decisiones, siendo los principales actores gubernamentales miembros de partidos de la alianza de gobierno. Incluso cuando hay actores de la Cancillería participando, éstos no son diplomáticos o funcionarios de carrera, sino provenientes del ámbito político. Como se señaló, incluso el grupo de asesores presidenciales tienen como característica común la pertenencia a algún partido político de gobierno.

Esto se vincula con la alta politización de la administración pública chilena en general y de la Cancillería, en particular, tal como plantea M. Wilhelmy. Cabe recordar que los partidos políticos en Chile son instituciones sólidas que imponen una alta disciplina partidaria y que el no cumplimiento de las directrices del partido puede ser sancionado con el retiro del apoyo en las siguientes elecciones. La verdadera presión e intervención de los partidos políticos en la toma de decisiones se deriva, entonces, de la participación de sus miembros como actores en el proceso.

Por su parte, el empresariado ha ido adquiriendo cada vez mayor peso en el proceso de toma de decisiones por la creciente importancia de la política comercial y económica

dentro de la política exterior chilena. El proceso de internacionalización de la economía se ha traducido en un mayor interés del empresariado por participar en él y en mantener un diálogo público-privado, especialmente en lo que se refiere a negociaciones comerciales y de libre comercio que afectan directamente sus intereses. Por estas mismas razones, los empresarios fueron involucrados por el Gobierno y tuvieron una participación activa en las negociaciones de acuerdos de libre comercio, tema que ocupó un lugar destacado dentro de la política exterior durante el período.

A pesar de ser un actor no gubernamental, la participación de los empresarios y las asociaciones gremiales que los representan en el proceso de toma de decisiones, fue alta y se ejerció a través de vínculos directos con los partidos políticos, de gobierno y oposición, y el Presidente de la República. El Presidente Lagos se preocupó especialmente de desarrollar un nexo y de mantener un diálogo permanente con los empresarios, con quienes se reunía periódicamente para tratar temas en materia económica y de libre comercio. Los vínculos del empresariado con los actores gubernamentales se derivan también del financiamiento de la política y de la incorporación de altos dirigentes de la alianza de gobierno a los directorios de sus empresas.

Además de los vínculos directos con los actores gubernamentales, el empresariado contaba con otros mecanismos para promover sus objetivos. En tal sentido, los partidos políticos de derecha representaban también un mecanismo, producto de la alta identificación que existe entre sus intereses. Asimismo, debido a que en Chile existe una alta concentración de los medios de comunicación y estos están estrechamente ligados a los principales grupos empresariales de la derecha neoliberal, los principales medios de prensa escrita fue otro vehículo utilizado por los empresarios para transmitir sus opiniones e influir en el proceso.

La vinculación del empresariado chileno en política, incluida la exterior, es un tema poco estudiado en Chile y que requiere de mayor investigación, lo que se ve reforzado por la alta concentración de la riqueza que existe en el país y el alto poder con que cuentan los principales grupos económicos.

La participación de la Cancillería en el proceso de toma de decisiones se ve

oscurecida por otros actores, principalmente los asesores presidenciales. Esto responde a varios factores que se pueden resumir en la falta de profesionalización de sus funcionarios y modernización de su estructura orgánica, de los sistemas de administración y gestión, que no se ajustan a las características actuales de Chile y el mundo, como tampoco a los intereses y políticas de desarrollo del país. Cabe recordar la negativa opinión que tenía el Presidente Lagos respecto de la estructura y dinámica de funcionamiento de la Cancillería.

La modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores es un tema que viene debatiéndose desde hace al menos dos décadas, sin que se hayan producido avances significativos principalmente debido a la falta de voluntad política derivada de la existencia de otras urgencias en el país.

A pesar de su falta de modernización, la labor de la Cancillería y la de sus Ministros han sido tradicionalmente bien evaluadas por la población, lo que repercute en la urgencia que le puedan otorgar las autoridades políticas y las presiones que puedan existir de parte de otros actores y de la población en tal sentido. La positiva evaluación que existe de la gestión de la Cancillería se debe, en gran medida, al desarrollo de respuestas *ad hoc* a situaciones coyunturales, el desarrollo de una “*burocracia profesional paralela*”, tal como sostiene C. Fuentes, y la falta de una masa crítica en la prensa y la población capaz de analizar en profundidad la conducta internacional del país.

La participación de la Cancillería en la toma de decisiones de política exterior también se vio afectada por la desconfianza del Presidente y de la alianza de gobierno hacia los diplomáticos, sobre todo hacia aquellos que entraron al servicio exterior durante los primeros años después del golpe militar de 1973, considerados mayoritariamente de derecha, y que durante el Gobierno de R. Lagos eran la amplia mayoría ocupando altos puestos en el Ministerio. También fue importante el hecho que la Ministra Alvear no tuviera una relación cercana con el Presidente y tampoco conocimientos en materia internacional.

Otro elemento a considerar es la falta de empoderamiento del Ministerio frente a otros órganos de Gobierno y actores en materia internacional. Cabe mencionar que en las tres decisiones analizadas, los embajadores respectivos eran políticos que tenían línea

directa con el Presidente, pasando muchas veces por sobre la Ministra y la Cancillería. Asimismo, la creciente internacionalización de la economía chilena ha llevado a que otros ministerios tengan agendas internacionales propias. Todo esto repercute negativamente en la capacidad de la Cancillería de coordinar la ejecución de la política exterior y la entrega de insumos para la formulación de políticas y, finalmente, su peso y participación en la toma de decisiones.

En definitiva, se puede sostener que las debilidades de la Cancillería colaboraron a que se viera potenciada la diplomacia presidencial al igual que la participación de otros actores en la toma de decisiones de política exterior. El liderazgo del Presidente Lagos también contribuyó al menor peso de la Cancillería en la toma de decisiones.

Al identificar a los principales actores que participan en el proceso de toma de decisiones, esta investigación confirma la importancia de incluir elementos individuales, idiosincráticos y cognitivos en el análisis de la política exterior no solo en países desarrollados, como sostiene V. Hudson, sino también en países pequeños, en desarrollo y altamente vulnerables a factores externos como Chile, donde los factores sistémicos y del Estado han sido habitualmente considerados como los más relevantes.

Tradicionalmente, se ha sostenido que los factores externos e internos a nivel del Estado, tienen un mayor peso en la política exterior de Chile y que factores individuales e idiosincráticos solo adquieren importancia en situaciones específicas (J. Morandé). No obstante, los cambios post Guerra Fría han producido un mayor grado de autonomía y un aumento en las opciones y margen de maniobra de política exterior para los países pequeños. Su aprovechamiento va a depender, como afirma E. Abarca, del papel que el principal actor en la política exterior, el Presidente, quiera adoptar y la percepción que tenga de las opciones que le ofrece el marco externo.

La política exterior durante el Gobierno del Presidente Lagos demuestra que fueron su liderazgo y percepción los elementos centrales en la adopción de una conducta internacional más activa y participativa, y en las decisiones de política exterior que adoptó. Esto se vio en las tres decisiones analizadas, pero también en las negociaciones de acuerdos de libre comercio que marcaron su gestión internacional como fueron las con los Estados Unidos, la Unión Europea y China, entre otras. La claridad y definición de la

estrategia internacional por parte del Presidente Lagos, permitieron aprovechar las condiciones externas e internas para desarrollar una política exterior más autónoma.

La política comercial, dentro de la política exterior, tuvo un peso destacado durante el mandato de Ricardo Lagos debido al modelo de desarrollo adoptado por Chile y la percepción del Presidente sobre la globalización. Esta percepción se tradujo, por un lado, en esfuerzos por regularla por la vía multilateral y bilateral a través de la negociación de acuerdos de libre comercio y, por otro, de integrarse para enfrentar sus desafíos y aprovechar sus ventajas. Los acuerdos comerciales son finalmente instrumentos que regulan las relaciones en esta materia entre los signatarios, tema importante para un país pequeño y cuyo crecimiento económico depende en gran medida del comercio exterior.

A modo de ejemplo, en el caso de la invasión a Irak fueron finalmente los argumentos a favor de un papel internacional más activo, la integración internacional, la regulación de las relaciones internacionales y la necesidad de fortalecer el multilateralismo, todos producto de la visión del mandatario de cómo enfrentar la globalización, los que junto con factores políticos internos más pesaron en la decisión.

La visión del Presidente sobre la globalización y la interdependencia, incluso lo hizo ir más allá de lo recomendable en las relaciones con los países vecinos, tal como se vio en las decisiones vinculadas con Bolivia y Argentina, al considerar que una mayor interdependencia iba a permitir superar problemas del pasado. Su voluntarismo se vio reflejado especialmente en el caso de las negociaciones con Bolivia.

Todo lo anterior confirma lo sostenido por R. Snyder en el sentido que es importante considerar el marco de referencia del tomador de decisiones porque es a través de él que se evalúa la información. Para el caso chileno, tanto M. Wilhelmy y A. van Klaveren, concuerdan en que es importante considerar cómo es percibido el contexto externo e interno por el Presidente y por otros actores relevantes, a lo que L. Tomassini agrega la necesidad de incluir también variables de tipo personal en el análisis. Por ello, se considera importante un mayor estudio del liderazgo y las percepciones de los principales actores en política exterior. En consecuencia, incluso en países pequeños altamente globalizados, es necesario considerar todos los niveles de análisis para comprender su política exterior.

El análisis de los casos de política exterior durante el Gobierno de Ricardo Lagos permite sostener que la globalización y creciente la integración de Chile al mundo, han afectado el proceso de toma de decisiones con la participación de actores no gubernamentales en él, principalmente, los empresarios. Asimismo, a pesar de la centralidad de la figura presidencial se pudo confirmar que otros actores también tienen un papel importante, destacándose los asesores presidenciales. En tal sentido, se hace necesario incluir el nivel individual en el análisis de la política exterior de países pequeños y en desarrollo en situaciones normales y no solo en las coyunturales.

BIBLIOGRAFÍA

Abarca, E. (1998): *Algunos elementos teóricos para el análisis de políticas exteriores de pequeños países*. Santiago: *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 123-124, págs. 88 - 101.

Ahumada, S. (2007): *Crisis del Gas, Chile-Argentina. ¿Hacia la definición de una política energética común?* En Artaza, M.: *Nuestros Vecinos*. Santiago: RIL editores, págs. 117-136.

Alamos, P. (1999): *Algunas Fuentes Históricas de la Política Exterior de Chile*. Santiago: *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 126, págs. 3 -39.

Allison, G. (1988): *La Esencia de la Decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Alvear, S. (2002): *Acuerdo de Asociación con la Unión Europea: Un gran trabajo diplomático y compromiso de país*. Santiago: *Revista Diplomacia* núm. 92, págs. 22 – 34.

Aranda, G. y Riquelme, J. (2011): *Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile*. *Revista POLIS*, núm. 28, consultado el 8 de enero de 2015 (<http://polis.reveus.org/1308>)

Ariztía, R. (2002): *Unión Europea: Un verdadero desafío*. Santiago: *Revista Diplomacia*, núm. 92, págs. 77 – 85.

Artaza, M. y Milet, P. (eds.) (2007): *Nuestros Vecinos*. Santiago, RIL editores.

Artaza, M. y Ross, C. (ed.) (2012): *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la inserción global*. Santiago, RIL editores.

Barston, R. (1973): *The Other Powers. Studies in the Foreign Policies of Small States*. London: George Allen & Unwin Ltd.

Bernal Meza, R. (2007): *La política exterior regional y las relaciones con*

Argentina. En Artaza, M. (ed.): Nuestros Vecinos. Santiago: RIL editores, págs. 119-32.

Bywaters, C. (2014): El NO de Ricardo Lagos a la invasión de Irak en 2003: el proceso de toma de decisiones de política exterior de Chile. Santiago: Revista de Estudios Internacionales núm. 177, págs. 65-87.

Bustos, C. (2007): Dos siglos de relaciones chileno-bolivianas. En Artaza, M. (ed.): Nuestro Vecinos. Santiago: RIL editores, págs. 193-238.

Castells, M. (1999): La era de la información. Vol. I La Sociedad en Red. Madrid: Alianza Editorial.

Castells, M. (2004): Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Ceppi, E. (2007): Estado de las relaciones económicas y cómo avanzar en ellas. El caso de Perú. En Artaza, M. (ed.): Nuestros Vecinos. Santiago: RIL editores, págs. 503-518.

Ceppi, E. (2007): Estado de las relaciones económicas y cómo avanzar en ellas. El caso de Bolivia. En Artaza, M. (ed.): Nuestros Vecinos. Santiago: RIL editores, págs. 335-354.

Cheyre, J. E. (2006): Ejército de Chile, instrumento de poder del Estado. Su aporte a la política exterior. Santiago: Academia de Guerra del Ejército, Documento de Trabajo No. 17.

Del Arenal, C. (1994): Introducción a las Relaciones Internacionales. Madrid: Editorial Tecnos.

Di Nocera, E. y Benavente, R. (2005): Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el caso Haití. Santiago: Revista Política y Estrategia No. 98, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, págs. 62 – 89.

Drake, P. y Jaksic, I. (1999): El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los

noventa. Santiago: LOM Ediciones.

East, M. (1996): *Foreign Policy-Making in the Post-Cold War Era: Examples from New Zealand*. En Petman, Ralph (ed.): *Rethinking Global Affairs: New World Order/New International Relations/ New Zealand*. Wellington: Victoria University.

Errázuriz, H. F. (2003): *La diplomacia chilena en la segunda guerra de Irak*. Santiago: *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 142, págs. 113-120.

Fernandois, J. (2005): *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Fernandois, J. (2006): *Inserción global y malestar regional: la política exterior chilena en el ciclo democrático*. Santiago: *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 155, págs. 91 – 99.

Fernandois, J. (2008): *Chile y la guerra de Irak 2003*. Artículo facilitado por el autor.

Fernández, G. (2007): *Una mirada a las relaciones Bolivia-Chile-Perú*. En Artaza, M. (ed.): *Nuestros Vecinos*. Santiago: RIL editores, págs. 159-176.

Ffrench-Davis, R. (2000): *Políticas Públicas y la Globalización Económica*. Alcalá, Quorum.

Fuentes, C. (2006): *La apuesta por el “poder blando”*. En Funk, R. (ed.): *El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena hacia el socialismo*. Santiago: Ed. Universidad Diego Portales, págs. 105-124.

Fuentes, Cl. (2007): *Adaptación organizacional sin modernización: El caso de la Cancillería Chilena*. Santiago: FLACSO Chile.

Fuentes, R. y Mies, V. (2005): *Mirando el desarrollo económico de Chile: una comparación internacional*. Santiago: Banco Central núm. 308.

Fuentes, O. (2007): *Chile y Argentina: una relación especial*. En Artaza, M. (ed.):

Nuestros vecinos. Santiago: RIL editores, págs. 50-60.

Funk, R. (2006): El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena hacia el socialismo. Santiago: Ed. Universidad Diego Portales.

DIRECON (2009): Chile. 20 años de negociaciones comerciales. Santiago: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Garretón, M. A. (1993): La redemocratización política en Chile: transición, inauguración y evolución. Santiago: FLACSO.

Gaspar, G. y Milet, P. (1996): Política Exterior: ya nos reinsertamos y ahora qué? En: Chile 96: análisis y opiniones. FLACSO, Chile.

Gaspar, G. (1999): La Política de Defensa de Chile. En Rojas Aravena, F.: Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad. FLACSO, Chile.

Giacaman, V. y Faúndez, R. (2003): Participación ciudadana en política exterior: un análisis de la participación en los foros internacionales. Santiago, Corporación Participa.

Gourevitch, P. (1996): La segunda imagen invertida: origen internacional de la política doméstica. Zona Abierta, núm. 74, págs. 21 -68

Harnecker, M. (2001): Contra la Globalización neoliberal, por una globalización humanista y solidaria. Madrid, OSPAAAL.

Heine, J. (1991): ¿Timidez o Pragmatismo? La política exterior de Chile en los 90. Santiago: Documento de Trabajo, Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas.

Heine, J. (2003): ¿Nuevo imperio, viejo patio trasero? Los Estados Unidos, América Latina y la guerra en Irak. Santiago: Revista de Estudios Internacionales, núm. 142, págs. 97-111.

Held, D. (1995): *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge, Polity Press.

Held, D. (1999): *The transformation of political community*. En Shapiro, I. (Eds): *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press.

Held, D., McGrew, A. Goldblatt D.; Perraton, J.: (1999): *Global Transformations*. Stanford University Press.

Held, D. y McGrew, A. (2000): *The Global Transformations Reader. An introduction to the Globalization debate*. Cambridge: Polity Press.

Held, D. y McGrew, A. (2003): *Globalización / Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Buenos Aires: Paidós.

Henderson, J. (1980): *Beyond New Zealand: The Foreign Policy of a Small State*. New Zealand: Methuen.

Hermann, M. y Hermann, Ch.: *Who Makes Foreign Policy Decision and How: An Empirical Inquiry*, *Revista International Studies Quarterly* vol. 33, núm 4, 1989, págs. 361 – 387.

Hermann, M.: *How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework*, *Revista International Studies Review* vol. 3, 2001, págs. 47 – 81.

Hey, J. (2003): *Small States in World Politics. Explaining foreign policy behaviour*. Boulder Colorado: Lynne Rienner.

Hey, J. y Mora, F. (2003): *The Theoretical Challenge to Latin American and Caribbean Foreign Policy Studies*. En Hey, J. y Mora, F.: *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Rowman & Littlefield Publishers.

Hill, C. (2003): *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan.

Hudson, V. (2002): *Foreign Policy Decision-Making*. En Snyder, R. (et.al): *Foreign Policy Decision-Making Policy (revisited)*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Huneus, C. (1998): *Malestar y desencanto en Chile. Legados del autoritarismo y costos de la transición*. Recuperado de Internet: (<http://www.cerc.cl>).

Huneus, C. (2001a): *El comportamiento político de los empresarios en Chile*. Santiago: *Revista Perspectivas*, vol. 4, págs. 315 – 337.

Huneus, C. (2001b): *El fin de la transición y los consensos. ¿Parlamentarismo del régimen presidencial?* asuntospublicos.org, Recuperado de Internet: (<http://www.cerc.cl>).

Huneus, C. (2005): *¿Por qué ha funcionado el Presidencialismo en Chile? Factores institucionales y el liderazgo de Patricio Aylwin*. Santiago: *Revista Persona y Sociedad* Vol. XIX, núm.2, págs. 11-52.

Huneus, C. y Berrios, F. (2005): *El Congreso Nacional Chileno*. *Revista SAAP*: Vol. 2, núm. 2, págs. 345-391.

Huneus, C. (2007): *Argentina y Chile: el conflicto del gas, factores de política interna Argentina*. Santiago, *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 158, págs. 179-212.

Huneus, C. (2009a): *La Democracia Presidencial en Chile*. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2009*, Recuperado de Internet: (www.juridicas.unam.mx).

Huneus, C. (2009b): *La concentración del liderazgo político en Chile, 1995 – 2008*. Ponencia preparada para el II Congreso Latinoamericano de Opinión Pública “Opinión Pública, democracia y conflictos en América Latina”, Lima 22 al 24 de abril de 2009.

Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile e Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile (2009): *Chile, las Américas y el Mundo. Opinión pública y política exterior 2008*. Santiago: RIL Editores.

Insulza, J. M. (1993): Objetivos y Prioridades de la Política Exterior de Chile. Santiago: Corporación Tiempo 2000.

Insulza, J. M. (2000): El dilema de una política exterior soberana en un mundo globalizado. En Muñoz, H. (comp.): Globalización XXI. América Latina y los desafíos del nuevo milenio. Santiago, Ed. Aguilar.

Jadresic, E. y Zahler, R. (2000): Chile's Rapid Growth in the 1990s: Good Policies, Good Luck, or Political Change? Documentos de Trabajo del Fondo Monetario Internacional.

Keohane, R. (1969): Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics. Revista International Organization vol. 23 núm. 2, págs. 291 – 310.

Keohane, R. y Nye Jr., J. (1987): Power and Interdependence revisited. Revista International Organization, vol. 41, núm. 4, págs. 725 – 753.

Keohane, R. y Nye Jr., J. (1988): Poder e Interdependencia: La Política mundial en transición. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Keohane, R. (1988): Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Keohane, R. (1993): Instituciones Internacionales y Poder Estatal. Ensayos sobre teoría de la Relaciones Internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Keohane, R. y Nye Jr., J. (1998): Power and Interdependence in the information age. Revista Foreign Affairs, vol. 77, núm. 5, págs. 81 – 94.

Keohane, R. y Nye Jr., J. (2000): Globalization: what's new? what's not? (and so what?), Revista Foreign Policy, núm. 118, págs. 104 – 119.

Keohane, R. (2001): Governance in a Partially Globalized World. Revista American Political Science Review, vol. 95, núm1, págs. 1 – 13.

Krasner, S. (2000): Compromising Westphalia. En: Held, D. y McGrew, A. (eds.):

The Global Transformations Reader. An introduction to the Globalization debate. Cambridge, Polity Press.

Lagos, R. (1997): Chile hacia el próximo siglo. Talca, Revista Universum, núm. 12, págs. 87-100.

Lagos, R. (1999): Mi idea de país. Santiago: Ed. Prosa.

Lagos, R. (2000): Prefacio, En Muñoz, H. (comp.): Globalización XXI. América Latina y los desafíos del nuevo milenio. Santiago: Editorial Aguilar.

Lagos, R. (2001): Chile en un mundo en cambio. Revista Foreign Affairs en español, vol. 1, núm. 1, págs. 62-81.

Lagos, R. (2002): Acuerdo de Chile con la Unión Europea. Santiago: Revista de Diplomacia núm. 92, págs. 7 – 8.

Lagos, R. (2012): Así lo vivimos. La vía chilena a la democracia. Santiago: Ed. Taurus.

Lasagna, M. (1995): Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. Santiago, Revista de Estudios Internacionales, núm. 111, págs. 387 – 409.

Lerda, J. C. (1996): Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias. Santiago: Revista de la CEPAL 58.

Macridis, R. (1992): Foreign Policy in World Politics. New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Maira, L. y Murillo, J. (2004): El largo conflicto entre Chile y Bolivia. Dos visiones. Santiago: Ed. Taurus.

Meller, P. (2001): *Beneficios y costos de la globalización: Perspectiva de un país pequeño*. Santiago, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Documentos de Trabajo.

Milet, P. (1999): *Posicionamiento de los actores chilenos frente a la integración*. En Rojas Aravena, F.: *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*. FLACSO, Chile.

Milet, P. (2003): *La Política Exterior de los Gobiernos de la Concertación*. Santiago, FLACSO.

Milet, P. y Álvarez, D. (2004): *La política exterior de los gobiernos de la Concertación. Trece años de gestión internacional en democracia*. Santiago, FLACSO, Chile.

Milet, P. (2004): *Más voces para la democracia: los desafíos de la sociedad civil*, Santiago, Más Voces.

Milet, P. (2004): *Chile-Bolivia, Cien años después*. Santiago: Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 18, núm. 1-2, págs. 37 - 49.

Milet, P. (2007): *Chile-Perú. Las raíces de una difícil relación*. En Artaza, M. (ed.): *Nuestros vecinos*. Santiago: RIL editores, págs. 429 - 444.

Milet, P. (2007): *Argentina-Chile: ¿Una relación afectada por la crisis del gas?* Buenos Aires, Pensamiento Propio, Editorial Cries, págs. 85-116.

Milet, P. (2008): *Desafíos externos e internos a la política de defensa de Chile*. Santiago: Revista Nueva Sociedad, núm 123, págs. 147-155.

Milet, P. (2012): *La Política Exterior de Chile: Enfoque Histórico 1990-2010*. En Artaza, M. y Ross, C.: *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la inserción global*. Santiago, RIL editores, págs. 315 – 334.

Mintz, A. y DeRouen Jr., K. (2011): *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Nueva York: Cambridge University Press.

Morandé, J. (2003): *Chile. The invisible hand and Contemporary Foreign Policy*. En Hey, J. y Mora, F.: *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Boulder Colorado: Rowman & Littlefield Publishers.

Morandé, J. (2007): *Política Exterior de Chile y Argentina: Dos opciones contemporáneas de inserción regional*. En Artaza, M. (ed.): *Nuestros vecinos*. Santiago: RIL editores, págs. 33-50.

Morgenthau, H. (1973): *La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.

Muñoz, H. (1989): *Chile: Política exterior para la democracia*. Santiago, Pehuén editores.

Muñoz, H. (1996): *La política internacional de los nuevos tiempos*. Santiago: Ed. Los Andes.

Muñoz, H. (2000): *Globalización XXI. América Latina y los desafíos del nuevo milenio*. Santiago: Ed. Aguilar.

Muñoz, H. (2005): *Una Guerra Solitaria, la historia secreta de EE.UU. en Irak, la polémica en la ONU y el papel de Chile*. Santiago, Random House Mondadori.

Navarro, M. (2009): *Política exterior y política de defensa. Una cercanía esquiiva*. Santiago: *Revista Política y Estrategia* núm.114, págs. 54 – 116.

Navia, P. (2008): *La aprobación presidencial en el sexenio de Lagos*. En Funk, R. (ed.): *El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena hacia el socialismo*. Santiago, Universidad Diego Portales, págs. 13 - 36.

Nye Jr., J. (2004): *Power in the Global Information Age. From Realism to Globalization*. London: Routledge.

Ocampo, J. A. (2002): *Small Economies in the Face of Globalization*. Economic Commission for Latin American and the Caribbean (ECLAC).

Pérez-Yoma, E. (2004): Una Misión. Las trampas de la relación chileno-boliviana. Santiago: Random House Mondadori.

Politzer, P. (1998): El libro de Lagos. Santiago: Ediciones B Chile.

Porras, J. I. (2003): La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político. Santiago, División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL.

Putnam, R. (1996): Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. Zona Abierta, núm. 74, págs. 69 – 120.

Prudencio, R. (2011): Historia de la negociación de Charaña. La más importante negociación del siglo XX sobre el problema marítimo boliviano. La Paz: Plural.

Rodríguez Elizondo, J. (2004): Chile-Perú: el siglo que vivimos en peligro. Santiago: Random House Mondadori.

Rodríguez Elizondo, J. (2006): Las crisis vecinales del Gobierno de Lagos. Santiago: Random House Mondadori.

Rodríguez Elizondo, J. (2009): De Charaña a la Haya. Entre la aspiración marítima de Bolivia y la demanda marítima de Perú. Santiago: La Tercera Ediciones.

Rodríguez Elizondo, J. (2010): Temas para después de La Haya. Augusto Pinochet, la Concertación y Sebastián Piñera ante la estrategia peruana. Santiago: Editorial Planeta.

Rojas Aravena, F. (2001): Chile: cambio político e inserción internacional 1964-2000. En Milet, P. (comp.): Estabilidad, crisis y organización de la política. Lecciones de medio siglo de historia chilena. Santiago: FLACSO, págs. 165-206.

Rosenau, J. (1961): The actions of States: Theories and Approaches. En Rosenau, J. (ed.): International Politics and Foreign Policy. New York: The Free Press.

Rosenau, J. (1974): Comparing Foreign Policies. Theories, Findings and

Methods. New York: Halsted Press.

Ross, C. (2012): *Los desafíos de la política exterior chilena. En Artaza, M. y Ross, C. (eds.): La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la inserción global. Santiago: RIL editores, págs. 853 – 880.*

Russell, R. (1990): *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.*

Russell, R. (1992): *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.*

Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2001): *De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el cono sur. Revista Post Data7, págs. 71 – 92.*

Salomón, M. (2002): *La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones. Revista CIDOB de'Affairs Internacionals, núm 56, págs. 7 – 52.*

Sánchez, J. (2002): *Mediterraneidad de Bolivia: efectos geopolíticos de una eventual salida al Pacífico. Santiago, Revista de Marina, núm 4.*

Sholte, J. A. (2000): *Globalization, a critical introduction. New York, Macmillan Press.*

Silva, V. (2000): *Política comercial y la relación público-privada en Chile durante los noventa. En: Muñoz, Oscar (ed.): El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90. Santiago, FLACSO – Chile, Dolmen ediciones, págs. 303 - 351*

Silva, V. (2001): *Inserción Internacional chilena en los noventa: desafíos en el Nuevo contexto institucional. En Milet, P.: Estabilidad, Crisis y Organización de la Política: lecciones de medio siglo de historia chilena. Santiago, FLACSO, págs. 145-164.*

Snyder, R. (2002): *Foreign Policy Decision-Making Policy (revisited). Nueva York: Palgrave Macmillan.*

Solervicens, M. (2003): *Impactos del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos*. Universidad de Quebec, Observatorio de las Américas. Recuperado de Internet: (http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Chro_0309_Chile.pdf).

Sondermann, F. (1961): *The linkage between Foreign Policy and International Politics*. En Rosenau, J. (ed.): *International Politics and Foreign Policy*. New York: The Free Press.

Spoerer, S. (2000): *La nueva agenda chilena*. Santiago: *Revista de Política Exterior* núm. 74, págs. 117 – 129.

Stiglitz, J. (2002): *El malestar en la globalización*. Madrid: Santillana ediciones.

Strange, S. (2000): *The declining authority of states*. En Held, D. and McGrew, A. (eds.): *The Global Transformations Reader. An introduction to the Globalization debate*. Cambridge: Polity Press.

Tagle, M. (1991): *Desafíos del Estado en los años 90*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.

Tomassini, L. (1989): *Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales*. Santiago, Universidad Católica de Chile.

Troncoso, C. (2011): *Parlamento y Política Exterior de Chile. Un balance de veinte años (1990-2010)*. Santiago: Konrad Adenauer Stiftung, núm. 6.

Valdivieso, P. (2007): *Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas*. Santiago: *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 158, págs. 147 – 176.

Valenzuela, J. S. (1995): *Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile*. Santiago, *Revista de Estudios Públicos* núm. 58.

Van Klaveren, A. (1992): *Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar*. Santiago: *Revista de Estudios Internacionales*, núm 98, págs. 169 – 216.

Van Klaveren, A. (1997): *Continuidad y Cambio en la Política Exterior Chilena*. En Di Tella, T. (comp.): *Argentina-Chile ¿Desarrollos Paralelos?* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, págs. 267-285.

Van Klaveren, A. (1997): *América Latina: hacia un regionalismo abierto*. Santiago: *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 117, págs. 62 - 78

Van Klaveren, A. (1998): *Inserción Internacional de Chile*. En Toloza, C. y Lahera, E.: *Chile en los noventa*. Santiago: Dolmen Ediciones, págs. 117-160.

Van Klaveren, A. (2011): *La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990 -2010)*. Santiago: *Revista de Estudios Internacionales* núm. 169, págs. 155 – 170.

Van Klaveren, A. (2012): *Doscientos años de Política Exterior de Chile: de Hobbes a Grocio*. En Artaza, M. y Ross, C. (eds.): *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la inserción global*. Santiago: RIL editores, págs. 51 – 70.

Villar, A. (2006): *Chile y sus vecinos: una integración compleja*. En Funk, R. (ed.): *El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena hacia el socialismo*. Santiago, Ed. Universidad Diego Portales, págs. 125 - 146.

Waltz, K. (1979): *Theory of International Politics*. Reading Mass, Addison - Wesley.

Wilhelmy, M. (1988): *Política Internacional: Enfoques y Realidades*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Wilhelmy, M. (1990): *Las decisiones de política exterior en Chile*. En Russell, R. (ed.): *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Wilhelmy, M. (1996): *Politics, Bureaucracy, and Foreign Policy in Chile*. En Muñoz, H. y Tulchin, J. (eds.): *Latin American Nations in World Politics*. Boulder Colorado: Westview Press, págs. 61 – 79.

Wilhelmy, M. (2001): *La política exterior chilena: una síntesis contemporánea*. En Milet, P. (comp.): *Estabilidad, crisis y organización de la política. Lecciones de medio siglo de historia chilena*. Santiago: FLACSO, págs. 207-216.

Wilhelmy, M. y Durán, R. (2003): *Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000*. Santiago: *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, núm 2, págs. 273-286.

Periódicos y Revistas

Álvaro Vargas Llosa, *Entrevista a Ricardo Lagos*. 21 junio de 2004 (<http://www.analitica.com/va/entrevistas/1991718.asp>).

El Clarín: Ricardo Lagos: “Política Exterior desde la región”, marzo de 2008. Recuperado de Internet: (<http://www.clarin.com/diario/2008/03/02/opinion/o-03003.htm>).

El Mercurio: Gobierno y empresarios fijan tareas para enfrentar crisis energética. 10.05.04 Recuperado de Internet: (<http://www.emol.com/noticias/economia/2004/05/10/147314.htm>).

El Mercurio, *Revista Economía y Negocios*, *Crisis del Gas*, 01/2005.

El Mercurio, Osvaldo Rosales, *Acuerdos comerciales y confianza internacional*, 30 de septiembre de 2011.

El Pulso (2013), *Entrevista con el ex Presidente de Chile*. Marzo, 2013.

La Nación: Irak: Chile rechazará resolución de Estados Unidos, 13 de marzo de 2003 (<http://www.lanacion.cl>).

La Segunda, *Entrevista a Ricardo Lagos*, 27 de mayo de 2004.

La Segunda, *Declaraciones de heraldo Muñoz*, 26 de septiembre de 2007.

La Tercera, *Cuerpo de Reportajes*, 11 de agosto del 2002.

La Tercera, Entrevista al Embajador de Estados Unidos en Chile, William Brownfield, Santiago, 2004.

La Tercera, Chile formula protesta por actitud argentina ante crisis del gas, abril 2004.

La Tercera, El cortocircuito entre Lagos y Kirchner, abril 2004.

La Tercera, La dimensión política de la crisis del gas, abril de 2004.

La Tercera, Álvaro Vargas Llosa, Vecinos demasiado distantes, abril 2004.

La Tercera, Ascanio Cavallo, Un año de marcha atrás. 29 de mayo de 2004.

La Tercera, Álvaro Vargas Llosa, La resurrección de Lula. 22 de agosto de 2004.

La Tercera, Joseph Ramos, Lagos y el crecimiento económico, 3 de enero de 2006.

La Tercera, Entrevista a Ernesto Ottone, 12 de marzo de 2006

La Tercera, Cuerpo Reportajes, 28 de enero de 2012.

La Tercera, Los días más difíciles de un histórico del laguismo, 28 de enero de 2012.

La Tercera, Cuerpo de Reportajes, sábado 28 de enero de 2012.

La Tercera, Ascanio Cavallo, Sábado 4 de agosto de 2012

Revista Foro 21, Entrevista a Soledad Alvear. América Latina es clave para la política exterior de Chile, julio de 2004.

Revista de Marina, Editorial: Relaciones Bilaterales de Chile y Bolivia, Santiago, núm. 4, 2002.

Tomás Moulian: *Mar para Bolivia una exigencia histórica*, 2003. Recuperado de internet: (<http://www.alainet.org/images/El%20Chile%20que%20quiere%20mar%20para%20Bolivia-3.pdf>).

The New York Times: Larry Rohter (2004): *Chile, the Rich Kid on the Block (It Starts to Feel Lonely)*, 28 de abril. (<http://www.clarin.com/diario/2008/03/02/opinion/o-03003.htm>).

The Economist, *Globalization and its Critics. A survey of Globalization*, September 29, 2001.

Páginas de Internet:

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile <http://www.minrel.gov.cl>

DIRECON <http://www.direcon.cl>

ProChile <http://www.prochile.cl>

SOFOFA <http://www.lasofofa.cl>

Página 12 <http://www.pagina12.com.ar>

Tesis

Cuevas, R. (2012): *Los Congresos de Chile y Argentina ante la crisis del gas, 2004-2009*. Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago.

Fuentes, C. (1996): *La integración latinoamericana en la política exterior chilena, 1990-1993: Análisis, evaluación y perspectivas*. Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencia Política. Universidad Católica de Chile, Santiago.

Documentos

ADICA: *Cancillería para el Bicentenario. La reforma pendiente: siete años después*. Santiago, 2009.

Arancibia, R. (2004): ¿Es posible una salida al mar para Bolivia? Presentación en el Seminario “Chile, Bolivia y el Mar a 100 años del Tratado”. Santiago, Universidad Finis Terrae.

Balance programático, Gobierno Presidente Ricardo Lagos Escobar, Chile 2000-2006. Gobierno de Chile, Santiago 2007.

Balance período 2000-2006, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Santiago.

Banco Central de Chile, Documentos de Trabajo “Mirando el desarrollo económico de Chile: una comparación internacional”, 2005.

Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea. CERC Encuestas: 2000-2005. <http://www.cerc.cl>

Central Bank of Chile. Economic Report. Santiago: Central Bank, 2005.

Comisión de RR.EE., Senado de Chile: “Chile y su relación económica con el mundo: El caso del Mercosur”. Valparaíso, septiembre de 2000.

Constitución Política de la República de Chile 1980.

Declaración OEA No. 426 de 1979, Recuperado de Internet: (<http://scm.oas.org/pdfs/agres/ag03793S01.PDF>).

DIFROL: Los Corredores Bioceánicos, ejes de integración y desarrollo. Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Recuperado de Internet: (<http://www.difrol.cl>).

Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN del Ministerio de Planificación de Chile (MIDEPLAN).

Encuesta Nacional CERC, Diciembre de 2005.

Encuesta Nacional Bicentenario Universidad Católica Adimark 2012, Recuperado de Internet: (<http://politicaspUBLICAS.uc.cl/>).

Instituto Libertad: La mediterraneidad de Bolivia: urge un cambio conceptual. Marzo del 2004. Recuperado de Internet: (<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&side=431>).

Libro de la Defensa Nacional 1999. Ministerio de Defensa de Chile.

Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.

PNUD: Chile y el marco regional. Notas sobre política exterior. Recuperado de Internet: (<http://www.papep-undp.org/drupal/sites/default/files/user/chile-y-el-marco-regional-notas-sobre-politica-exterior.pdf>).

Política exterior del Presidente Patricio Aylwin.

Política exterior del Presidente Eduardo Frei R.

Política exterior del Presidente Ricardo Lagos.

ProChile, Gerencia Desarrollo Estratégico: Análisis de las exportaciones chilenas. Santiago, ProChile, 2004.

The World Bank. Chile, New Economy Study. Volume I: Executive Summary and Policy Recommendations. February, 2004.

Tratado de Paz y Amistad con Perú (1929), recuperado de Internet: (http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh_article/0,1389,SCID%253D15754%2526ISID%253D563%2526PRT%253D15747%2526JNID%253D12,00.html).

United Nations Development Report 2001 y 2004. En: (<http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>).

Discursos

Abrir las Puertas. Discursos Escogidos. Presidente de la República Ricardo Lagos Escobar. Gobierno de Chile, Santiago 2000 – 2006.

Una Mirada Larga. Discursos Presidenciales 21 de mayo. 2000 – 2005, Gobierno de Chile.

Discurso de Presidente G. W. Bush ante la Asamblea General de Naciones Unidas, 12 de septiembre de 2002, recuperado de Internet:(<http://www.state.gov/p/io/potusunga/207557.htm>).

Lagos, Ricardo: Discurso con motivo de la Transmisión del Mando Presidencial, en el Parque Forestal, Santiago, 12 de marzo de 2000.

Lagos, Ricardo: Congreso Pleno de la República Argentina, Buenos Aires, 18 de mayo de 2000.

Lagos, Ricardo: Discurso en la Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires, 19 de mayo de 2000.

Lagos, Ricardo: Mensaje Presidencial en el inicio de la Legislatura Ordinaria, Congreso Nacional, Valparaíso, 21 de mayo de 2000.

Lagos, Ricardo: Cumbre del Milenio en las Naciones Unidas, Nueva York, 6 de septiembre de 2000.

Lagos, Ricardo: Congreso Pleno de la República de México, Ciudad de México, 4 de diciembre de 2000.

Lagos, Ricardo: Mensaje Presidencial en el inicio de la Legislatura Ordinaria, Congreso Nacional, Valparaíso, 21 de mayo de 2001.

Lagos, Ricardo: XV Cumbre del Grupo de Río, Santiago, 17 de agosto de 2001.

Lagos, Ricardo: Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales, Santiago, 10 de octubre de 2001.

Lagos, Ricardo: 56º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 10 de noviembre del 2001.

Lagos, Ricardo: Mensaje Presidencial en el inicio de la Legislatura Ordinaria, Congreso Nacional, Valparaíso, 21 de mayo de 2002.

Lagos, Ricardo: Cena de honor al Presidente del Perú, Alejandro Toledo, Santiago, 22 de agosto de 2002.

Lagos, Ricardo: Ante las Comisiones de Relaciones Exteriores e Integración del Parlamento de Polonia, Varsovia, 8 de octubre de 2002.

Lagos, Ricardo: Declaraciones sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Santiago, 11 de diciembre de 2002.

Lagos, Ricardo: Lanzamiento de la Campaña “Chile, País Plataforma”, Santiago, 8 de enero de 2003.

Lagos, Ricardo: Mensaje Presidencial en el inicio de la Legislatura Ordinaria, Congreso Nacional, Valparaíso, 21 de mayo de 2003.

Lagos, Ricardo: Congreso Pleno de la República Argentina. 28 de agosto de 2003.

Lagos, Ricardo: En ceremonia de graduación de la Academia Diplomática “Andrés Bello”, Santiago, 22 de septiembre de 2003.

Lagos, Ricardo: Mensaje Presidencial en el inicio de la Legislatura Ordinaria, Congreso Nacional, Valparaíso, 21 de mayo de 2004.

Lagos, Ricardo, 59ª Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, 21 de septiembre de 2004.

ANEXOS

I. PRESIDENTE RICARDO LAGOS, MENSAJE A LA NACIÓN, VALPARAÍSO 21 DE MAYO DE 2000 (EXTRACTO SOBRE POLÍTICA EXTERIOR)

Los chilenos somos el 0.3 por ciento de la población mundial. Somos un pequeño país, pero este pequeño país está profundamente implicado con lo que ocurre en la aldea global. El 50 por ciento de nuestra producción está vinculado con lo que ocurre en los mercados mundiales. Hay pocos países más integrados al mundo. Pero esta incorporación no puede ser sólo económica, y ella debe efectuarse a partir de nuestra propia identidad.

Esta nueva época requiere una inserción integral de nuestro país en un planeta cada vez más pequeño e interconectado. Nuestra política exterior y nuestra política de defensa deben orientarse a este objetivo. Chile ha definido una forma de integrarse al mundo. Estos dos elementos, la política externa y de defensa son herramientas esenciales para la forma en que lo haremos.

Históricamente hemos tenido una política exterior sustentada en ciertos principios permanentes: el apego al Derecho Internacional, la intangibilidad de los Tratados, solución pacífica de las controversias, respeto a la autodeterminación de los pueblos.

En los últimos años cabe agregar la adhesión irrestricta al orden mundial de los derechos humanos, y a los valores de la democracia, el desarrollo social, la equidad de género, el respeto a la diversidad étnica y cultural, la protección del medio ambiente, la apertura económica y el proceso científico y tecnológico.

Sin embargo, al definir nuestra política exterior para el siglo XXI, cómo incorporamos el hecho que por primera vez desde que somos país independiente, hay una sola gran potencia política y militar. Cómo incorporamos el hecho de que hay tres grandes bloques económicos y que si el 50% de nuestro producto depende de lo que ocurra fuera de nuestras fronteras, tenemos un orden internacional que está en proceso de rearticularse

completamente. Por eso hemos dado prioridad a nuestras relaciones con América Latina y en especial a los países del Mercosur. Porque me parece esencial la política exterior, una vez que los países nacen a partir de su realidad regional.

En este mundo que se está articulando si no hablamos con una sola voz, no seremos oídos. Para hablar en este mundo y resolver donde se discuten las nuevas normas, quién las discute, cómo las discute, de qué carácter son en el orden económico y regulatorio internacional, en esta aldea global, quién va a fijar las normas, cómo nos incorporamos en ese debate, como el pequeño país que somos.

Este es un profundo desafío desde el punto de vista de nuestras relaciones internacionales y de nuestra política exterior. Está en la esencia de nuestro país, no es indiferente que otros nos digan cómo deben ser las normas medioambientales, los flujos internacionales de capital que van y vienen que pueden generar crisis como las que acabamos de superar, los acuerdos de Bretton Woods después de la Segunda Guerra, son ya historia.

Hoy día hay un nuevo debate, tenemos capacidad para participar en él o seremos simplemente meros espectadores.

Todos somos capaces de incorporarnos a esta realidad global ampliando nuestras políticas hacia América, hacia el Asia Pacífico y Europa avanzando en acuerdos de libre comercio y en ciertos ideales comunes.

Queremos sentarnos en la primera fila en el mundo que nace. Esto significa estar dispuestos a asumir responsabilidades en la construcción del orden mundial y regional. Por ello, profundizaremos nuestra participación en las tareas de seguridad globales, a través de la presencia en las Misiones de Paz que bajo el alero de Naciones Unidas actúan en diferentes regiones.

II. ADDRESS OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF CHILE H.E. MR. RICARDO LAGOS ESCOBAR AT THE FIFTY-NINTH SESSION OF THE UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. NEW YORK, 21ST SEPTEMBER 2004

Mr. President, Your Excellency Mr. Jean Ping, Minister for Foreign Affairs of Gabon, I wish to express the satisfaction that we feel in seeing you preside over this fifty-ninth session of the General Assembly and we wish you a successful Presidency.

Mr. President, since the signing of the Charter at San Francisco, and before that during the time of the League of Nations, Chile has been firmly committed to the international community, to multilateral cooperation, and to the best values of peace, security, development and human rights which this Organization represents.

Chile has been an active participant in the international system because we believe that governance at the global level is the logical extension of the institutional order that each State has achieved and can show in this global forum.

While in the last century our main task was to establish rules of coexistence and conduct for the international community, today, faced with the challenges of the twenty-first century, that task has become more urgent and ineluctable.

What we have before us is a panorama of positive opportunities, on the one hand, and complex threats, on the other.

For countries such as ours, integration into the global community creates opportunities which a closed society would preclude.

We see in integration into the global community possibilities for growth, for creating space for our efforts, and this is the inescapable destiny of all of us.

Countries need freedom, peace, security and respect for international law and, based on scrupulous respect for treaties, we need to work towards the building of a shared global order.

Stability can be achieved only through governance under which all interests are

represented.

Thus we have voices being raised in different countries stating something that is evident: no one can shape the world that is emerging except through agreements and negotiations. The complexity of the world emerging before our eyes is too great to be handled in a centralized manner.

Of course, little will be achieved if at the same time each country does not put its own house in order. Without justice, solidarity and respect for human rights, there can be no stable or genuinely beneficial governance in the medium term.

It is the responsibility of each of our societies to apply the principles of the United Nations, to make them realities. And we have an ethical duty to be efficient and effective in the attainment of these goals and ideals.

As is evident, globalization also includes negative aspects that can affect us all.

Today, we are afflicted by public evils, such as terrorism and organized crime; illicit trafficking in persons, arms and drugs; as well as the money laundering associated with these activities.

Nothing is more counter to our principles than terrorism, a virtual “dark force” of globalization.

Accordingly, here in the United Nations, Chile has contributed through its efforts in chairing both the Al Qaeda/Taliban Security Council Sanctions Committee and the Counter-Terrorism Committee, key instruments of the international community for waging this combat.

Globalization also has negative spillover effects on the environment and exacerbates the marginalization of millions of people in societies or even continents who are unable to achieve integration into the global economy and global society.

Faced with this reality of light and shadows, countries like Chile have a stake in

helping to improve the positive aspects of globalization and to eliminate its negative aspects.

But how do we turn these aims into reality?

In our view, the best way to guide the agenda of globalization is through multilateralism. It is in the strengthening of multilateralism that each country has a stake and a national task to fulfill.

As a non-permanent member of the Security Council, Chile has assumed its responsibility to the global community and has sought to be consistent with our values and convictions.

Last year, with regard to Iraq, we said that only the United Nations could give the necessary legitimacy for the use of force and for dealing with threats to peace in an effective and united way.

For that reason, and in order to be consistent with our commitment to multilateralism, we said yes to the United Nations when the Security Council requested the presence of a Multinational Interim Force (MIF) in Haiti. We reacted in solidarity by dispatching to Haiti, in less than 72 hours, a military force and humanitarian assistance.

We have shown that our region is capable of assuming the responsibilities imposed by International peace and security.

Not since the period of our national independence have forces from different Latin American countries acted collectively and independently of the Great Powers in a mission to maintain peace in one of our countries.

Today in Haiti the troops of a number of Latin American countries, supplemented by the joint Spanish/Moroccan force, are under the command of a Brazilian general and the representative of the United Nations Secretary-General is a Chilean.

Mr. President,

If we wish to strengthen multilateralism, reform of the United Nations is becoming

increasingly necessary. While its ideals and founding purposes remain valid, the structure of power upon which the Organization was built at its inception corresponds to a world that is very different from today's world.

We need not only to expand the Security Council to make it more democratic. Comprehensive reform of the Organization is also needed.

In addition, the United Nations needs specialization, not a proliferation of similar institutions. It needs greater accountability and a more transparent system of recruitment. It needs to derive the maximum benefit from every last cent that it spends.

Many of our States are making these or similar changes in their public systems. The United Nations can be better than us in this area.

I have had the opportunity to exchange ideas with some members of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change and I am now convinced that this Panel will make recommendations to the Secretary-General for strengthening two key areas: first, obtain a political commitment to reaffirm the values of the Charter of the United Nations, and, secondly, give the system the strength it needs to face the challenges and opportunities of a global world.

The world needs more of the United Nations and a better United Nations. We are faced with unacceptable humanitarian crises, such as in Darfur, Sudan; the steady deterioration in the Outlook for peace in the Middle East; terrorist attacks, such as in Beslan, Russia, and outside the embassy of Australia in Jakarta, Indonesia.

In the Security Council, Chile supported the transfer of national sovereignty to the people of Iraq and we look forward to the elections scheduled for next January. In Afghanistan, electoral assistance by the United Nations has been crucial to the preparations for the elections scheduled for early October.

The world to which we aspire will be better and show greater solidarity with the effective participation of citizens. It is in this spirit that we will be hosting next year in Chile the Third Ministerial Conference of the Community of Democracies.

We are thus convinced that globalization will be better only if civil society is recognized as one of its principal actors.

This consideration has been a decisive factor in the Action against Hunger which, together with the leaders of Brazil, France, Spain and the Secretary-General of the United Nations, we have promoted as a contribution to the achievement of the Millennium Goals in this area.

Some of the actions proposed are dependent on the decisions of Governments but others are the responsibility of multilateral organizations and civil society, in particular non-governmental organizations, the business sector, trade unions and universities. It is time to recognize that, in practical terms, the monopoly of States over international affairs has ended.

Many wonder if reform is possible. Why would the powerful yield any part of their power?

Our modest experience is that it is possible to negotiate, for example, free trade with the most developed countries in the world and reach agreements that are beneficial to both sides. Today, two thirds of our exports are covered by trade agreements and more than one half is already subject to zero tariffs.

This is not a simple matter. It takes time, preparation and patience. And why not say it? It causes a degree of conflict. Trade agreements in and of themselves do not resolve certain issues that can be resolved only at the multilateral level.

That is why we need to successfully conclude the Doha Round, because key issues are at stake, such as anti-dumping, the status of agricultural products and textiles, various complex issues related to intellectual property, and how to deal with pandemics using generic or low-cost drugs.

In this regard, common sense is of greater use than dogmatism. You cannot ask others to renounce their fundamental interests, just as you cannot expect complacency with an unbalanced outcome.

Integration into the global society is a staircase with many steps. What is important is not to lose the sense of progress.

Progress toward free but fair trade; free but not predatory capital flows; cultural expansion but not destruction of the local; exchange of ideas but not lockstep thinking. In short, pluralism so that we can all be better.

Mr. President,

I have sought to share with you and with this Assembly the vision and responsibilities of a country of the South, open to and interdependent with the world.

Our modest experience has taught us that it is vitally important to strengthen multilateralism as the only approach that has the necessary legitimacy to ensure solidarity and inclusiveness in globalization.

The world today needs more and not less United Nations. More and not less multilateralism.

Our experience teaches us that this is possible, that we can make our shared dreams a reality.

Thank you very much.

III. DIFROL No. 182 del 26.06.01.

“Hoy se constituyó Grupo de Trabajo Técnico destinado a analizar marco general en que podría configurarse la construcción y operación de un gasoducto por territorio chileno para el transporte y procesamiento de gas natural boliviano para su exportación a través de puertos chilenos hacia el Pacífico.

Este Grupo ha sido organizado por la Comisión Nacional de Energía por acuerdo entre MINREL y MINECON. Por Cancillería participan DIRECON, DIFROL y DIRAMESUR.

Se espera completar este trabajo, de carácter reservado, en dos meses. Se focalizará en las diversas etapas de construcción y operación del gasoducto, los elementos jurídicos y de decisión administrativa, como también los aspectos técnicos, aduaneros, tributarios, arancelarios, ambientales, laborales, régimen comercial y de inversiones extranjeras, entre otros. El Grupo buscará analizar todos los escenarios posibles.

La posición oficial, sobre base de política general, es contar previamente con el marco de un acuerdo en materia de interconexión energética, similar al que existe con Argentina, el que servirá de base para el estudio de un futuro proyecto.”

IV. CG LA PAZ No. 146 del 01.03.02.

Senador Sergio Bitar concluyó hoy visita de dos días a La Paz, donde mantuvo reuniones informativas con parlamentarios, académicos, representantes del ejecutivo y la prensa boliviana. Según manifestó, su visita tuvo por objeto reforzar la vinculación parlamentaria bilateral, junto con reafirmar la disposición chilena de buscar un mayor acercamiento en todos los planos con Bolivia.

En el curso de su visita se reunió con los Ministros de relaciones Exteriores y Culto, Gustavo Fernández, quien le ofreció un almuerzo, y de Desarrollo Económico Carlos Kempf, intercambiando opiniones sobre algunos de los grandes proyectos en curso entre los dos países, tales como la negociación del ACE 22, las perspectivas de la importación de gas boliviano, el perfeccionamiento del protocolo energético y el desarrollo de proyectos de infraestructura vinculados a los corredores bioceánicos. Junto con ello, y dadas las repercusiones locales que tuvo el tema del Silala en los últimos días, se refirió también a este punto en sus intervenciones.

En el plano parlamentario, mantuvo reuniones con el Presidente del Senado, Enrique Toro, y con los senadores Peter Hecker, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, Gonzalo Valda, de la Comisión de Tráfico Ilícito de Drogas, y Raúl Lema, Presidente de la Comisión de Asuntos Interparlamentarios. Al término de los encuentros, ofreció una conferencia de prensa en el Senado, oportunidad en que los parlamentarios

bolivianos anunciaron la realización de una visita senatorial a los puertos del norte de Chile durante el presente mes de marzo.

El Senador Bitar intervino, asimismo, como expositor en un encuentro académico que organizó la fundación Prisma, que preside el politólogo Horst Grebe. A este evento asistieron unas cincuenta personas, entre ellas, funcionarios de la Cancillería local, representantes del Cuerpo Diplomático, académicos, el presidente de la Confederación de Empresarios, el Viceministro de Energía, directores de medios de prensa y otras personalidades. La presentación del Senador se centró en los lineamientos de la política exterior del Presidente Lagos y, en particular, en su visión de las relaciones chileno – bolivianas enfocadas desde su experiencia como parlamentarios por la región de Tarapacá. En líneas generales expresó su convencimiento de que los dos países podían superar sus divergencias actuales sobre la base de proyectos conjuntos de largo alcance, involucrando incluso a otros países en temas de desarrollo multilateral, como Argentina y Brasil.

Respecto de la exportación de gas boliviano, señaló que, tras sus conversaciones, estimaba que nada estaba aún decidido por Bolivia, sobre todo frente al desafío que enfrenta el Gobierno del Presidente Quiroga de sopesar las ventajas técnicas y financieras que ofrece Chile frente a la percepción negativa de la opinión pública boliviana de hacer transitar el gas por territorio chileno, la que prefería claramente entregar a Perú tal responsabilidad. Preciso que Chile no solo reunía las mejores condiciones políticas, financieras y tecnológicas para acoger las instalaciones de exportación del recurso, sino que además nuestro país no entraba en competencia con Bolivia en esta área, sino más bien que podía ser un cliente potencial.

Al ser consultado por el auditorio sobre como enfocaba una eventual solución al tema de la mediterraneidad boliviana, el senador señaló que, sin comprometer la opinión del Gobierno chileno, una de las fórmulas que podría ventilarse frente a la premura que exige el tema del gas, era la de una concesión portuaria a largo plazo, debidamente reglamentada, sin soberanía ni uso militar, similar a la concesión otorgada por Perú a Ecuador.

Frente al tema Silala, el senador Bitar destacó que, sin perjuicio de discrepar de la

posición asumida por el Gobierno boliviano, pensaba que el diferendo podía solucionarse a corto plazo sobre la base de una negociación amplia que abarcara el conjunto de los recursos hídricos, estableciendo acuerdos de conservación y preservación de recursos hídricos en la región andina y conviniendo porcentajes sobre uso compartido de los mismos. Expresó que, frente al caso Silala, tal vez podría estudiarse una fórmula intermedia que comprendiera, por ejemplo, porcentajes de aprovechamiento y pago correlativo por el uso de las aguas. Concluyó que, en su opinión, el problema creado en torno al Silala era mínimo frente a las grandes perspectivas que ofrecía un acuerdo general.

En conclusión, según manifestó el senador, su visita le permitió apreciar directamente el clima en que podría desenvolverse a futuro la vinculación chileno – boliviana y la potencialidad que ofrece esta relación para los dos países, convencido de que tal vez Chile debiera dar pasos todavía más significativos en su voluntad de reforzar su acción vecinal con Bolivia y superara la “desconfianza” histórica que ha dificultado mayores avances en esta dirección.”

V. MISONU No. 001 del 03.01.03

“La evolución de la situación en los EEUU e Iraq está hoy en día lo suficientemente como para poder realizar un análisis preciso de las opciones abiertas para Chile en su nueva situación como miembro del Consejo de Seguridad. De manera tentativa, sin embargo, parece posible aventurar algunas ideas acerca de cuáles podrían ser aquellos escenarios que sería deseable evitar, de tal manera de calibrar desde ahora nuestro discurso en esta fase introductoria de nuestra participación en el Consejo y al mismo tiempo facilitar nuestro análisis del tema.

Lo primero debe ser un intento de caracterización de la situación actual. Parece evidente que el proceso de inspecciones, conducido a plena marcha y con un estilo crecientemente resuelto, no está produciendo evidencias de violaciones de Irak a la resolución 1441. Al mismo tiempo, la exigencia norteamericana de que es Irak el que debe probar que no posee armas de destrucción masiva, no tiene visos de ser cumplida y muy probablemente es imposible de cumplir. Como era previsible, la mayoría del Consejo se

inclina por subrayar las tonalidades más claras de la situación, mientras que los Estados Unidos persigue enfatizar los negros, en un cuadro en que el gris parece ser el único color previsible. Salvo sorpresas completamente inesperadas, esta situación se prolongará sin cambios hasta el informe que Hans Blix debe entregar al Consejo el día 27 de enero, en el que seguramente se detallará una relación de las inspecciones marcada por una ambigüedad entre la cooperación formal de Irak y las reticencias del régimen de Sadam de responder a las dudas sustantivas que existen acerca de su capacidad militar.

En este cuadro el escenario más negativo para Chile sería que los Estados Unidos introdujeran inmediatamente tras el informe de Blix, una resolución decretando que, ante el incumplimiento (cualquiera) de Irak, se autoriza el uso de la fuerza. El Consejo se dividiría y en la práctica desaparecería de la escena, por cuanto las decisiones se radicarían en capitales y el tema pasaría a ser el de las relaciones bilaterales entre cada miembro y los Estados Unidos de América. Conmigo o contra mí, esa sería la cuestión. Como es obvio, en ese cuadro, las inspecciones, que son la viga maestra de la resolución 1441, pasarían al olvido y deberían ser declaradas como fracasadas. El escenario siguiente sería muy negativo, porque, o bien la resolución no sería aprobada y los EEUU procederían unilateralmente, con resultados muy negativos para la organización y probablemente para el sistema internacional, o bien sería impuesta, también con consecuencias negativas para la organización y para el Medio Oriente. Chile aparecería sometido a lógicas incontrolables, con pésimas consecuencias para nuestra opinión pública.

Otro escenario, diferente al anterior, sería el que los Estados Unidos, sobre la base de otro argumento, distintos al “fracaso de las inspecciones”, decidiera prolongar el proceso en el Consejo, pero iniciar progresivamente operaciones militares limitadas, que no implicaran invasión. Este cuadro, popular entre los periodistas en Naciones Unidas, coincide con lo que señaló durante su pasada por Santiago el Director General de la Cancillería de Irán, cuando insinuó la posibilidad que tras la constitución de un gobierno provisional en el norte de Irak, los Estados Unidos iniciaran operaciones militares de apoyo a dicho gobierno, lo que implicaría una nueva política de “acoso y derribo” contra el régimen de Sadam. Aquí podría en realidad encontrarse “el nuevo argumento”, por cuanto esta opción por el uso limitado de la fuerza, sería justificada como “autodefensa de un gobierno legítimo”; no alcanzaría a constituir una invasión, y sería vista como un

“saltarse al Consejo pero no del todo”. Es evidente que un escenario parecido a este quitaría un enorme grado de presión al Consejo.

Por último, no pueden desconocerse los rumores acerca de los movimientos que diversos miembros del Consejo y de los países árabes realizan para impedir una guerra. Por una parte, se dice que Francia y Rusia buscan “objetivar” los reclamos sobre el informe de Sadam Hussein, de tal manera de facilitar la tarea de Blix y permitirle interrogar a Irak sobre cuestiones precisas, que a su vez permitan respuestas más exactas, de manera de facilitar la “cooperación” de Irak y por ende, el desmontamiento de la amenaza bélica. Por otro lado se señala que Arabia Saudita, Egipto y Rusia ofrecerían un exilio seguro y protegido a Sadam, en una lógica destinada a subrayar que tan útil como eliminar las armas de destrucción masiva, es sacar del poder a quién desea utilizarlas. En este marco, se argumenta que las maniobras militares de los Estados Unidos no tendrían como objetivo preparar una invasión, sino hacer creíble la amenaza y contribuir a provocar un derrocamiento de Sadam Hussein o un cambio radical de actitud en la élite gobernante de Irak.

De aceptarse estos cuadros de distintos escenarios como probables, parecería que aquello a evitar sería la presentación precipitada de una resolución, y aquello a favorecer, sería la prolongación, cada vez más informada y acuciosa de las inspecciones. Lo que conlleva a una conclusión de no poca importancia: que al insistir (correctamente) en su discurso ‘principista’, Chile no debería subrayar como la cuestión principal que solo mediante una resolución del Consejo de Seguridad se permitiría el uso de la fuerza, sino que enfatizar que este en este tema, nuestro objetivo único debe ser el cumplimiento del proceso de inspecciones de acuerdo a la resolución 1441, en el marco de la Carta de las Naciones Unidas. Dicho de otra manera, debemos dejar apartado el objetivo de una resolución, para centrar la cuestión en el progreso de las inspecciones”.

VI. E. ARGENTINA No. 357 del 30.03.04

“Hoy, a mi solicitud, me reuní con el Canciller Rafael Bielsa quien estaba acompañado de su jefe de gabinete, Embajador Eduardo Valdés. Durante veinte minutos

expuse al Canciller la perspectiva de la situación tal como era percibida desde Santiago, subrayando los siguientes puntos:

El Gobierno de Chile tiene la impresión que la Argentina no ha valorado políticamente la seriedad que tiene la decisión del Gobierno del Presidente Kirchner de anunciar que con toda probabilidad recortará durante los próximos meses los envíos de gas a Chile. La integración energética chileno-argentina no es simplemente un acuerdo comercial. Constituye en realidad parte sustantiva de un esquema geo-político que se vincula muy directamente con la cancelación de las hipótesis de conflicto y la reducción del gasto militar entre los dos países; con los proyectos de inversión chilena en Argentina; con un activo comercio, hoy desbalanceado a favor de la Argentina; con el desarrollo de infraestructura en los pasos fronterizos: en definitiva con un proyecto serio de integración política y económica. El golpe que esta decisión supone a ese proceso no puede ser tomado como coyuntural, sino que debe ser evaluado como un problema que afecta y que incluso de continuar, puede hacer retroceder las dinámicas virtuosas en la que ambos países se hallaban involucrados.

En un terreno más inmediato, el gobierno argentino tampoco parece apreciar suficientemente los problemas que el decreto emitido el miércoles pasado ha provocado al gobierno chileno, a los responsables de la energía en el país, y más ampliamente a nuestra relación. La crítica a la conducción del gobierno en este campo, aprovechada naturalmente por la oposición, se refiere no solo a la supuesta imprevisión de las autoridades, o a la orientación gasífera de la política, lo que de por sí es lamentable e injusto, sino, más gravemente, a la dependencia de la Argentina que esta asociación conlleva. Se escuchan hoy, en comentaristas y opositores, observaciones que pensábamos erradicadas, tales como: “que sucedería si hubiera una crisis entre Chile y Argentina y estos nos cortaran el gas”, “la Argentina no es socio confiable”, etc.

Esta percepción se ve agudizada, en gente de gobierno, por la naturaleza de las razones que subyacen tras las medidas. No hay aquí fuerza mayor, no hay catástrofe natural, sino una decisión política de privilegiar una estrategia de negociación con las

empresas que deja a Chile como rehén. La idea es obligar a las empresas a invertir, cortándole su fuente de ingreso principal que son las exportaciones. Al medio está Chile, pero eso no parece importar demasiado. Prueba mi afirmación el hecho que el decreto que restringe los excedentes de las exportaciones, anunciaba además todas las medidas de restricción de las exportaciones que las leyes argentinas autorizaban a adoptar, con lo que si bien en los hechos, no se restringía el gas a Chile, se producía un daño político prácticamente igual al que habría ocurrido si en verdad el suministro de gas hubiera sido suspendido.

Igualmente, el cuadro, visto desde Santiago, se ve agravado por el hecho que no se han cuidado las formas. Desde hace muchos meses, tanto el Embajador como las autoridades de la energía chilena han consultado y han manifestado su preocupación por las información de prensa y de fuentes empresariales que pronosticaban una crisis energética en la Argentina. Invariablemente, en todas mis reuniones y encuentros con el Ministro de Vido –siete en total – la respuesta ha sido la misma: “No hay razones para ninguna alarma, aunque es muy necesario que nuestras autoridades de energía sigan en conjunto el estado de la situación.” La misma respuesta obtuvo el Presidente Lagos en su última reunión a solas con el Presidente Kirchner en Santiago hace poco más de diez días. En realidad, nuestras autoridades siguieron en conjunto el tema, pero la parte chilena nunca recibió una información o un anuncio que diera cuenta de la gravedad de la situación que experimentaba la Argentina. Incluso, en la última reunión antes del decreto que estableció la autoridad para restringir las exportaciones, el Secretario de la Comisión Nacional de Energía, Luis Sánchez Castellón, solo recibió una información puntual y al pasar, acerca de la próxima promulgación de un “decreto de preemergencia”, sin mayores detalles.

En este contexto, en la reunión con el Ministro Rodríguez, el Ministro de Vido señaló taxativamente que no se decidiría ningún aumento de tarifas mientras no se verificara inversión por parte de las empresas. Esta declaración no solo movió al pesimismo al Ministro chileno, sino que agrandó la percepción de la crisis, porque a nuestro juicio, no es posible percibir que esta situación puede cambiar hacia el otro año, si no existe algún tipo de mejoría en la relación con las empresas. Si tenemos problemas este año, la mantención de esta situación puede producir catástrofes durante el próximo.

A partir de esta crisis, un socio como Chile no puede permanecer ausente de la toma de decisiones acerca de un recurso que comparte y que le es vital. Esto no justifica que autoridades chilenas demande públicamente la necesidad de medidas que solo a Argentina le corresponde adoptar, pero estas declaraciones se explican si se consideran los ataques a los que nuestras autoridades están siendo expuestos y la necesidad que percibe Chile de que la argentina establezca un tipo de relación con las empresas que permitan algún tipo de planificación para el mediano plazo. Puedo, en todo caso, dar garantías que no habrán más observaciones de autoridades de gobierno de Chile sobre los debates económicos internos de la Argentina.

Me parece necesario perseguir por todos los medios mecanismos de dialogo que impidan que esta situación pueda agravarse. La carta del Ministro Rodríguez al Ministro de Vido propone algunos. En algún momento una visita del propio Canciller argentino sería de mucha utilidad. He presentado esta perspectiva de los hechos movido por el solo interés de contribuir a una mayor comprensión del estado de ánimo en Chile, convencido que solo la verdad ayudará a encontrar un camino diplomático que complemente las decisiones técnicas necesarias para poner fin a esta amenaza a nuestra integración.

El Canciller Bielsa me escuchó atentamente y al finalizar mi exposición, tras agradecerla, me manifestó su profunda preocupación por lo que yo le señalaba. Declaró que compartía la visión que yo había expuesto, en particular, el daño que todo esto podría traer a nuestra relación. Expresó que nada querría más que poder contribuir a resolver este tema, pero que se sentía absolutamente maniatado por la incertidumbre que percibía en las autoridades energéticas argentinas. Manifestó que en la docena de reuniones que había tenido sobre este tema desde el sábado, lo más preocupante no era su propia ignorancia acerca de los asuntos de gas, sino la total incertidumbre que él veía en los diagnósticos y las decisiones que se adoptaban. Sencillamente no saben lo que va a pasar, dijo. Relató que al inquirir acerca de la importancia del gasoil importado de Venezuela, o del gas boliviano para aliviar la presión sobre las exportaciones de gas a Chile, lo único que conseguía eran frases ambiguas y dependes. Concluyó que, teniendo la mejor voluntad para ir a Chile, reunirse con la Ministra y con el Presidente y con quién quisiéramos, no veía en este marco, ninguna posibilidad de tomar ningún compromiso.

Señaló que el problema era aún más grave si atendía a lo que le decían sus amigos empresarios del sector, los que indicaban que incluso si se subían las tarifas, no había posibilidades de aumentar el suministro de gas. Comentó que las declaraciones del Ministro Lavagna de esta mañana en las que propone cortar el suministro de gas a los automovilistas (excluidos los taxis), tampoco parecían recoger apoyo de los expertos. Estamos por lo tanto, en una situación muy grave. Señalé al Ministro que a mi juicio era imperativo que no fuéramos sorprendidos por las medidas que el gobierno argentino pensaba adoptar. Bielsa me respondió que había solicitado a de Vido una respuesta inmediata a la carta de Rodríguez Grossi, así como un compromiso formal en este sentido. Indicó que podíamos confiar en ello.

Indiqué a continuación que nos preocupaba que comentarios provenientes de funcionarios argentinos sobre “el derecho” de Bolivia a vender gas a la Argentina con la cláusula que establecía la condición que no fuera desviado a Chile, agravaran la situación de desconfianza actual. Que entendíamos que la Argentina firmara los contratos incluso si contenían esa cláusula, pero que había que cuidar las formas. Hice este comentario a sabiendas que el Canciller ya había emitido unos comentarios a una radio argentina que parecían ir en ese camino. Bielsa me respondió que consideraba la cláusula “una estupidez”, ya que si entraba gas desde Bolivia, “empujaba” el gas argentino a Chile.

Finalmente, el Ministro se propuso, como medida inmediata, convocar a un grupo de asesores suyos y al subsecretario de energía, Cristian Folgar para diseñar algunas acciones que pudieran ayudar a conectar de mejor manera el seguimiento por los dos gobiernos de las decisiones argentinas. Quedamos de reunirnos mañana.”

VII. E. ARGENTINA No. 377 del 06.04.04.

“En el día de hoy, diario INFOBAE, de marcada tendencia opositora, publica declaraciones del Ministro de Economía Jorge Rodríguez Grossi bajo el título “Es un hecho: El Gobierno chileno desalentará las inversiones en la Argentina”. Según el artículo, el Ministro Rodríguez habría declarado a Radio 10 lo siguiente: “Nosotros tenemos una situación de desconfianza respecto del papel de la Argentina en la provisión del suministro que es estratégico, como el gas natural”, asegurando luego que esta situación “se manifestará en señales económicas que nosotros demos a los inversionistas chilenos y creo que se va a mantener en mucho tiempo”.

Considero que estas declaraciones, y otras que comienzan a poblar la prensa chilena, son claramente negativas para nuestros intereses, por cuanto no contribuyen a preocupar, sino a irritar al Gobierno argentino. En efecto, si el objetivo es llevar a las autoridades del país vecino a reconsiderar las medidas que fueron adoptadas en medio de un cuadro de temor por una crisis energética que se les escapaba de las manos, el lenguaje debe estar orientado a señalar el daño que estas medidas nos han provocado, la molestia que nos produce no haber sido advertidos, la seriedad que tiene el no cumplimiento de los contratos y protocolos, pero no una señal -como gustan decir los economistas- de desprendimiento o desligamiento de nuestra asociación con la Argentina, porque ella termina fatalmente conduciendo a la Casa Rosada a considerar que el esfuerzo de reparar la situación no vale la pena.

Debo anotar además, que las autoridades económicas chilenas están transmitiendo un doble discurso respecto a esta situación, que resulta claramente negativo para la comprensión que deseamos encontrar en el gobierno y en la opinión pública argentina. No se puede estar profundamente indignado por las graves consecuencias que estas medidas tendrán para Chile, para luego declarar que no habrá ninguna consecuencia importante para la población y que a lo más aumentará en un 2% el precio de la electricidad. De mucho mayor efectividad habría sido la preparación – muchas veces solicitada por esta Embajada a las autoridades de Energía, de un documento preciso y reservado, en el cual se hacían claros los escenarios más delicados que podría acarrear a Chile un agravamiento

de la crisis argentina y la mantención de la actitud de no cumplimiento de los contratos de parte de sus autoridades. Ese material habría permitido un dialogo reservado con las autoridades argentinas mucho más fructífero que el que se ha establecido, así como una información selectiva para los medios que habría evitado lo que hoy sucede: que los diarios porteños subrayan el alto enojo pero levísimo impacto que la crisis transfiere a Chile.

Por consiguiente, me permito señalar que sería altamente aconsejable solicitar una moratoria de opiniones sobre el tema de nuestras relaciones con la Argentina, a todas las autoridades del sector público que de acuerdo al ordenamiento interno de la República no cuenten entre sus responsabilidades la conducción o la administración de la política exterior de Chile”.